

JURIDIIKKAA JA MUOTOJA EDUSKUNTATYÖSSÄ

4., UUDISTETTU PAINOS

MIKAEL HIDÉN



Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä
4., uudistettu painos

Mikael Hidén

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 6/2019



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3744-3 (nid.)
ISBN 978-951-53-3745-0 (PDF)
ISSN 1239-1638

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2019

Saatteeksi

Kädessäsi on neljäs painos teoksesta *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*. Kirjan juuret ulottuvat vuoteen 2006, jolloin teossarjassa *Suomen eduskunta 100 vuotta* julkaistiin yhtenä osana teos *Miten eduskunta toimii*. Sen alkuosana oli valtiosääntöoikeuden professori Mikael Hidénin julkisoikeudellinen esitys *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*.

Mainittu professori Hidénin esitys sisälsi erittäin paljon eduskunnan toimintatapoja, niiden taustoja ja juridista perustaa käsittelevää tietoa. Tästä syystä nähtiin aiheelliseksi saattaa esitys kansanedustajien ja muiden eduskunnassa toimivien saataville erillisenä sekä suomenkielisenä että ruotsinkielisenä laitoksena. Ensimmäinen painos esityksestä julkaistiin eduskunnan kanslian julkaisusarjassa syksyllä 2007.

Siitä lähtien professori Hidén on vaalikausittain päivittänyt ja ajantasaistanut alkuperäistä esitystään kunkin vaalikauden aikana eduskunnan toiminnassa tehtyjen säädösmuutosten ja eduskuntatyössä esille tulleiden käytännön kysymysten pohjalta. Nyt julkaistavassa laitoksessa on eduskunnan toimintaa seurattu vuoden 2018 valtiopäivien loppuun.

Kiitän professori Hidéniä hänen pitkäjänteisestä paneutumisestaan teoksen sisällön pysyttämiseen ajan tasalla. Kiitän käännöstyöstä vastannutta ruotsin kielen toimistoa ja kaikkia muita toimitustyöhön osallistuneita tarkasta ja huolellisesta työstä. Toivon, että kansanedustajat ja muut eduskunnassa toimivat voivat edelleenkin hyödyntää ajan tasalle saatettua teosta käytännön tietolähteenä.

Eduskunnassa marraskuulla 2019

Maija-Leena Paavola
Eduskunnan pääsihteeri

SISÄLLYSLUETTELO

Saatteeksi	3
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	13
Tulkinnoista ja käytännöistä	17
II EDUSKUNNAN ORGANISAATIO JA ORGANISOITUMINEN	19
Eduskunnan järjestäytyminen eduskuntavaalien jälkeen	19
<i>Valtakirjojen tarkastaminen</i>	<i>19</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>32</i>
Organisaation eläminen vaalikaudella	42
Vaalikausijaosta riippumatta asetettavia toimielimiä	45
<i>Eduskunnan oikeusasiamies</i>	<i>46</i>
<i>Valtakunnanoikeuteen valittavat jäsenet</i>	<i>48</i>
<i>Valtionalouden tarkastusviraston pääjohtaja</i>	<i>49</i>
<i>Ulkopoliittisen instituutin hallitus</i>	<i>49</i>
<i>Eduskunnan pääsihteeri</i>	<i>50</i>
Eduskunnan hallinto-organisaatiosta	51
III TOIMINTAJAKSOT JA NIIDEN MERKITYS	52
Vaalikaudet	52
<i>Hajotusvaalit</i>	<i>52</i>
<i>Neljä vuotta – pienin vaihteluin</i>	<i>56</i>
Valtiopäivät	57
<i>Valtiopäivätyön keskeytykset</i>	<i>60</i>
Toiminnan jatkuvuus	65
IV KANSANEDUSTAJAN ASEMA	70
Yleinen riippumattomuus	70
<i>Imperatiivisen mandaatin kielto</i>	<i>70</i>
<i>Muut sidonnaisuudet ja eduskuntaryhmän rooli</i>	<i>71</i>
<i>Edustajantoimen hoitamisen esteettömyys</i>	<i>76</i>
<i>Riippumattomuus ja uudet lahjomasäännökset</i>	<i>78</i>
Immuneettijärjestelyt	79
<i>Yleisiä näkökohtia</i>	<i>79</i>
<i>Immuneetti edustajan toimissa</i>	<i>80</i>
<i>Muita tilanteita koskeva immuneetti</i>	<i>84</i>

Edustajantoimen pysyvyys	88
<i>Eräitä lakisääteisiä tilanteita</i>	88
<i>Mahdollisuus saada vapautus edustajantoimesta</i>	91
<i>Mahdollisuus erottaa edustajantoimesta ja julistaa toimi lakanneeksi</i>	94
Kansanedustajan puheoikeus	98
<i>Oikeus puhua vapaasti</i>	99
<i>Velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti</i>	107
Oikeus panna asioita vireille	111
<i>Kansanedustajan aloiteoikeus</i>	111
<i>Muu oikeus asioiden vireillepanoon</i>	120
Esteellisyys kansanedustajan toimessa	124
Kansanedustajan velvollisuudet	130
<i>Velvollisuus ottaa vastaan edustajantoimeen liittyviä tehtäviä</i>	131
<i>Vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus</i>	132
<i>Sidonnaisuuksien ja saatujen etujen ilmoittamisvelvollisuus</i>	134
V EDUSKUNNAN VALTIOELINTOIMINNAN YLEINEN JOHTAMINEN, PUHEMIESNEUVOSTO JA PUHEMIES	138
Eduskunnan työn yleinen ja poliittinen ohjaus	
– puhemiesneuvoston rooli	139
Täysistuntotyöskentelyn konkreettinen johtaminen	
– puhemiehen rooli	146
<i>Puhemies johtaa täysistuntoa</i>	146
<i>Puhemiehen muita tehtäviä eduskunnassa</i>	148
VI PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYN YLEISIÄ SEIKKOJA	150
Eduskunnan päättävänä elimenä on täysistunto	150
Valmistelupakko	153
Määrämuotoisuus – muotopakko	156
Täysistunnon päätöksenteon yleinen järjestely	157
VII LAKIEN SÄÄTÄMINEN	160
Menettely lakien säätämisessä	161
Kansalaisaloite	169
Perustuslainsäätämisyjärjestys	180
Eräitä erityissäännöstöjä	192
<i>Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityislait</i>	193
<i>Kirkkolaki</i>	195
<i>Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai laajentamista koskevat lait</i>	197
Vahvistamatta jätetyn lain käsittely	198

VIII	PÄÄTÖKSENTEKO ERÄISSÄ JULKISTA TALOUTTA	
	KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ	203
	Talousarvion käsittely	203
	Valtion lainanotosta ja valtion antamista vakuuksista päättäminen	207
	Menettely valtiontalouden tarkastuksessa	208
IX	HALLITUKSEN PARLAMENTAARISEEN VASTUUN-	
	ALAISUUTEEN LIITTYVIÄ MENETTELYJÄ	213
	Hallituksen nimittäminen ja muutokset ministeristössä	213
	Hallituksen tai ministerin nauttiman luottamuksen selvittäminen	217
	<i>Välikysymys</i>	218
	<i>Valtioneuvoston tiedonanto</i>	224
	<i>Luottamuskysymys muissa yhteyksissä</i>	226
	Selvitys ministerin sidonnaisuuksista	232
X	MENETTELY KANSAINVÄLISIÄ SUHTEITA	
	KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ	234
	<i>Menettelyjä Euroopan unionia koskevilla asioilla</i>	236
XI	OIKEUDELLISEN MINISTERIVASTUUN TOTEUTTAMINEN	243
XII	TOIMINNAN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN	
	VALVONTA EDUSKUNNASSA	247
	Perustuslakivaliokunta perustuslain noudattamisen valvojana	248
	<i>Yleisiä havaintoja</i>	248
	<i>Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen sitovuus eduskunnassa</i>	255
	Puhemies perustuslain noudattamisen valvojana	256
	<i>Puhemiehen yleistä valvontatehtävää koskevia näkökohtia</i>	257
	<i>Puhemiehen kieltäytyminen</i>	259
XIII	ERÄITÄ MUITA KYSYMYKSIÄ	262
	Eduskunnan tiedonsaantioikeudet	262
	<i>Havaintoja kertomusjärjestelyistä</i>	269
	Kielet eduskuntatyössä	273
	Julkisuus, vaitiolovelvollisuus ja salassapito eduskunnan toiminnassa	274
	<i>Menettelyn julkisuus</i>	274
	<i>Asiakirjojen julkisuus</i>	276
	<i>Vaitiolovelvollisuus</i>	279
	<i>Salassapito</i>	282
XIV	EDUSKUNNAN ASEMA	
	- NÄKYMIÄ OIKEUDELLISEEN KEHITYKSEEN	284
	Lähdekirjallisuus	290
	Virallislähteitä	296
	Asiahakemisto	298
	Henkilöhakemisto	304
	Lyhenteet	306

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 säännöt ja järjestelyt edelleen maassa voimaan. Maan aseman kannalta merkittävimmät säännöt 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 lainsäätäjä 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 kutumisesta, koolla oloajasta 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 puutteellisuuteen. Samalla hän ilmoitti, että tarvittavat muutokset valmistellaan käsiteltäviksi seuraavilla valtiopäivillä, jotka kutsutaan koolle kolmen vuoden kuluttua.

Hallitsija asetti kaksi komiteaa, joista toinen valmisti perustuslakeihin tehtäviä selvennyksiä ja täydennyksiä, toinen hallintolaitoksen uudelleenjärjestelyjä. Vaikka ensin mainittu komitea laati 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 yksityiskohtaiseksi. 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 valtiosäädöt 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 valtiosäädöillä 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 säätäjien 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 Hallitsijalle ja Valtiosäädöille”. 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) Säätiedustuslaitos jäi olemaan, vaikka suomalainen eliitti olisi halunnut vaihtaa sen ruotsalaistyyppiseen kaksikamariseen edustuslaitokseen, 2) Vaikka edustuslaitos jäi säätypohjaiseksi, uusi VJ kuitenkin julisti, että valtiopäiville kokoontuneet valtiosäädöt ”edustavat Suomen kansaa”, 3) säätökokoukset järjestettiin määräaikaikaisiksi, mikä antoi säädöille todellisen mahdollisuuden osallistua lainsäädäntötoimintaan ja 4) valtiopäiväjärjestyksen vahvistaessaan keisari yleisin sanankääntein 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, heikompaa 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 määritteli 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 säätajakoon 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 perusoikeustyyppisten 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 säädyslaitin toimivista valtiopäivistä yhtenäiseen yksikamariseen edustuslaitokseen 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 säädysissä ja valiokunnissa. Tällaisten yhtenäisten sääntöjen alaa ja merkitystä rajoitti kuitenkin se, että ”johonkin säätyyn eriksensä 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. Määräyksiin ei saanut ottaa mitään perustuslain tai muun lain vastaista. Ehdotuksen määräyksiä 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 työjärjestyksestä 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 yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö ja laittomat asetukset sekä hahmoteltiin maan valtiosäännön kehittä-

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

misen 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 valtionalouteen liittyvissä kysymyksissä lisättiin myös 17.4.1919 perustuslakina annetulla Suomen valtionalouden 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 säädetty 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 keväällä 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).

Poliittisia kysymyksiä tai valtakysymyksiä koskevien erimielisyyksien vuoksi 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 uutuutena 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, 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 työjärjestysskomitean, joka antoi mietintönsä 28.11.1927. Perustuslakivaliokunnan annettua puhemiesneuvoston ehdotuksesta mietintönsä eduskunta ”hyväksyi ja vahvisti” uuden työjärjestyksen tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden valtiopäiväjärjestyksen kanssa.⁴

Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 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 sulkeamiseen 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 kaksi-

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 14/1921 vp sekä HE 5/1924 vp ja HE 1/1924 vp ja niistä, viimeksi mainittua käsittelyn pohjana pitäen, annettu PeVM 2/1924 vp.

4 Ks. asiassa annettu PeVM 15/1927 vp.

toista valtuutettua laitoksen ”hallintoa ja toimintaa valvomaan”.⁵ Kuten havaitaan, nämä 1930-luvulla valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset eivät varsinaisesti koskeneet eduskunnan toimintamuotoja tai keskeisiä tehtäviä.

Valtiopäiväjärjestys oli voimassa vuoteen 2000 asti, ja tuona aikana siihen tehtiin ymmärrettävästi lukuisia muutoksia, aluksi harvakseltaan, myöhemmin tihenevässä tahdissa. Pientä viitettä muospaineista 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.

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

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. L 152/1985, jolla lähinnä vain pidennettiin hallituksen kertomuksen antamiselle käytettävissä olevaa aikaa valtiopäivien alussa, sekä toisaalta L 276/1954, jolla eduskunnan vaalikausi pidennettiin kolmesta vuodesta neljään vuoteen.

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 säädelyjen asiatyypien 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 valtiopäiväjärjestystä 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 tulkinanvaraisuuksien 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 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

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).

sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston tuleekin 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 valtiotelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta.”

Valiokunnan mietintö on päivätty 1.2.1995. Valtiosäännön kokonaisuudistuksen valmistelu lähti tämän jälkeen liikkeelle ripeästi. Samana keväänä nimitetyn pääministeri Lipposen hallituksen ohjelmassa todettiin, että valtiosäännön uudistamista jatketaan tavoitteena uusi, yhtenäinen perustuslaki. Oikeusministeriö asetti toukokuussa 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. Tässä yhteydessä huomion arvoista on myös se, 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 alemman tasoisiin säädöksiin, lähinnä eduskunnan työjärjestykseen.

Edellä mainittu Perustuslaki 2000–komitea totesi eduskuntaa koskevaa sääntelyä käsitellessään 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 perustuslain tasoinen sääntely on kuitenkin huomattavan yksityiskohtaista. Periaatteellisesti tärkeiden säännösten lisäksi valtiopäivä-

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 uudesta valtiosäännöstä Suomelle (Helsinki 2000), s. 9–45.

järjestys sisältää useita yksityiskohtaisia säännöksiä eduskunnan sisäisiksi 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 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 siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Tämä loisi nykyistä joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.”¹⁶

Suurelta osin saman sanaisia kannanottoja sisältyi myös eduskunnalle annetun uudistusesityksen perusteluihin. Perustuslakivaliokunta sen sijaan ei yleisellä tasolla kommentoinut tätä sääntelytasokysymystä.¹⁷

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 1.3.2000.¹⁸ Työjärjestys, johon 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

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

17 Ks. HE 1/1998 vp, s. 24 ja PeVM 10/1998 vp.

18 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 §).

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 1.3.2000.¹⁹ 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 valiokunnille vahvistetut yleisohjeet.²⁰

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 vielä 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 demo-

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

20 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 2.12.2014 antamat valiokuntien yleisohjeet, Valiokuntaopas 2015.

kraattisuusvaatimus 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 puhe- miesneuvostossa 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. Tarkoilla menettelytavoilla on kuitenkin edelleen tärkeä tehtävä: kysymys on läpinäkyvyydestä ja ehdottomasta luotettavuudesta tärkeimmän valtioneuvoston muodostumisprosessissa. Järjestäytymistoimet ovat ymmärrettävästi säännöksiin 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.²¹ Aikaisempien säännösten ja vanhan käytännön mukaan tarkastus on suoritettu erillisessä tilaisuudessa eduskunnassa ensimmäistä täys-

21 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.

istuntoa edeltävänä päivänä.²² Oikeuskansleri 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.²³

Työjärjestyksen 2 §:ssä ei lausuta velvollisuudesta tuoda valtakirja tarkastettavaksi juuri ennalta ilmoitetussa tarkastustilaisuudessa. Tätä voidaan kuitenkin perustellusti pitää säännöksen tarkoituksena. Valtakirjan saanut on valittu hoitamaan kansanedustajan tehtävää ja tämän tehtävän hoitaminen alkaa välittömästi eduskunnan vaalien jälkeisestä järjestäytymisestä. Valtakirjan tarkastaminen on vain tarpeellisenä pidetty muodollinen edellytys edustajan tehtävässä toimimiselle, ei mikään tehtävän vastaanottamistilaisuus. Jo kansanedustajan tehtävän sisältö edellyttää siten sitä, että valittu henkilö voi jäädä valtakirjan ilmoitetusta tarkastuksesta pois lähinnä vain laillisen esteen vuoksi. Siihen, että tätä on TJ 2 §:n säännöksessä tarkoitettu, viittaa myös säännöksen säätämistausta. Vuoden 1928 VJ 23 §:ssä, joka oli voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka, lausuttiin nimenomaisesti, että valittujen ”pitää” tuoda valtakirjansa säännöksessä tarkoitettulla tavalla tarkastettavaksi sen päivän edellisenä päivänä, jona eduskunta vaalien jälkeen ensi kerran kokoontuu. Tämän mukainen oli myös käytäntö, eikä mikään nykyisen TJ 2 §:n säännöksen säätämisvaiheissa viittaa siihen, että säännöksen tätä sisältöä olisi ollut tarkoitus muuttaa.²⁴

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

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

24 Työjärjestyksen 2 §:n säätämisestä ks. PNE 1/1999 vp ja siitä annettu PeVM 9/1999 vp. Säännöksen 2 momentin maininta siitä, että oikeuskansleri tarkastaa ”myös myöhemmin esitetyt” valtakirjat, ei poikkea tekstissä esitetystä, vaan tarkoittaa vain sitä, että jos myöhempiä valtakirjan tarkastamistilanteita tulee, niissäkin tarkastuksen suorittaa oikeuskansleri (tältä osin vastaava säännös sisältyi myös 1928 VJ 23 §:n 3 momenttiin). Vuoden 2007 vaalien jälkeen järjestettiin valtakirjojen tarkastus 26.3.2007 ja ensimmäinen täysistunto pidettiin 27.3.2007. Eduskuntaan valittu Euroopan parlamentin jäsen Paavo Väyrynen ei kuitenkaan tuonut valtakirjaansa tarkastettavaksi. Julkisuudessa esitettyjen tietojen mukaan hän halusi ensin varmistua siitä, saako hän edustajana riittävän vaikutusvaltaisen aseman joko valtioneuvoston tai puhemiesistön jäsenenä, ja vasta tämän selvittyä päättää, hoitaako hän edustajantointaan vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa. (PL 28,1 §:n mukaan yhden parlamentin jäsenyys ei tässä estä toiseen valitsemista ja TJ 77 §:n mukaan on eduskuntaan valitun Euroopan parlamentin jäsenen ilmoitettava ”viimeistään kello 12 kolmantena päivänä siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi”, hoitaako hän edustajantointa vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa.) Hallitus nimettiin 19.4.2007 ja Väyrynen oli siinä ulkomaankauppa- ja kehitysministeri. Eduskunnan täysistunnossa 20.4.2007 ilmoitettiin, että Väyrynen oli ”eilen” jättänyt asianmukaisesti tarkastetun valtakirjansa ja TJ 77 §:n mukaisesti ilmoittanut hoitavansa edustajantointaan. Eduskunta oli siis yli kolme viikkoa toiminut vajaalukuisena, mikä näkyi esimerkiksi siinä, että vielä 18.4.2007 istunnossa poissaolot kirjattiin ”niistä 199 edustajasta, jotka olivat esittäneet hyväksytyt valtakirjat”. Sillä, onko näin aiheutunut vajaalukisuus yhden tai useamman edustajanpaikan suuruinen, ei tässä ole periaatteellista merkitystä. Koska Euroopan parlamentin jäsenyyteen liittyvät näkökohdat eivät voi vaikuttaa itse valtakirjojen tarkastamista koskevan normin sisältöön, ei edustaja Väyrysen menettelyä valtakirjan tarkastuksen lykäämisessä voida pitää TJ 2 §:n säännöksen mukaisena.

Säännöksessä ei lausuta siitä, mitä oikeuskanslerin on tarkastettava. Edelleenkin voidaan lähteä aikaisemmin VJ 23 §:ssä ilmi tuodusta 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.²⁵ 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.²⁶ 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 muodostamisen menettelyn etenemisen vuoksi – aloittaa toimintansa mahdollisimman pian vaalien jälkeen. Esimerkkinä käytännössä toteutuvista aikatauluista voidaan viitata järjestelyihin vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä. Eduskuntavaalien vaalipäivä oli sunnuntai 18.3.2007. Omaa vaalikauttaan päättävä ”vanha” eduskunta oli täysistunnossaan 16.2.2007 päättänyt, että eduskunta kokoontuu vaalien jälkeen alkaville vuoden 2007 valtiopäiville tiistaina 27.3.2007 kello 12. Kansanedustajien valtakirjojen tarkastus järjestettiin eduskunnassa maanantaina 26.3.2007, ensimmäinen täysistunto pidettiin päätöksen mukaisesti tiistaina 27.3.2007 ja valtiopäivien juhlalliset avajaiset keskiviikkona 28.3.2007.

Vaalikauden ensimmäisen täysistunnon alussa puhetta johtaa ikäpuhemies eli iältään vanhin eduskunnan jäsen.²⁷ Istunto alkaa nimenhuudolla, joka toimitetaan hyväksytyn valtakirjan esittäneistä laaditun luettelon mukaan. Sen jälkeen suoritetaan ikäpuhemiesen joh-

25 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 tietyn – merkittävän – rajoituksen 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 määrääytymisestä on pidetty tältä osin riittävänä”, ks. HE 1/1998 vp, s. 84.

26 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.

27 TJ 4 §:ssä todetaan varauksitta, että puhemiesen ja varapuhemiesen 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) tapauk-

dolla 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 asetettava 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.²⁸ 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 poliittisessa kentässä vasemmalle luetujen puolueiden ryhmät, keskellä poliittisen kentän keskelle luetut ryhmät ja oikealla poliittisessä kentässä oikealle luetut ryhmät. Parlamentaarinen jatkuvuus ja järjestelyn tutuus pysyttänevät tällaisen sijoittelun siitä riippumatta, millä tavoin poliittisen kentän vasen-oikea-jaottelun merkitys ajan kanssa – jo hallituskoalitoiden vaihtelevuudenkin huomioiden 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 edustajajäiltään vanhimmat edustajat istuvat yleensä salin etuosassa ja nuorimmat edustajat salin perällä.²⁹

seen. Tällaista menettelyä voidaan pitää välttämättömänä jo siihenkin nähden, että puhemiesten vaalin toimittamista ei voida siirtää myöhempiin täysistuntoihin.

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

29 Istumajärjestyksestä koskevan käytännön muotoutumisesta ks. esim. Salervo 1977, s. 65–66.

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.³⁰ 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 tulon 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, sitten kun 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 tarpeellisenä 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.³¹ Menettelyä koskevat, vanhaan perinteeseen liittyvät ohjeet on nyt annettu 17.12.2012 hyväksytyissä puhemiesneuvoston ohjeissa, jotka käsittelevät valtiopäivien avajaisten ja vaalikauden päättäjäisten järjestelyjä. Avajaiset ovat edelleenkin arvokas ja perinteinen juhla, johon on myös säännöksin velvoitettu, mutta jolla ei ole mitään eduskunnan toimivaltaa luovaa merkitystä. 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:

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

31 PNE 1/1999 vp, s. 4.

”Tarvittaessa juhlamenoja voidaan kuitenkin kehittää esimerkiksi siten, että pääministerille varattaisiin mahdollisuus valtiopäivien avajaisissa kertoa siitä, mitä hallituksen esityksiä valtiopäiville aiotaan antaa, ja vaalikauden päättäjaisissa luoda katsaus hallituksen toimintaan kuluneella vaalikaudella. Tämä olisi hyvin sopusoinnussa uuden perustuslain parlamentarismia ja valtioneuvoston asemaa korostavien säännösten kanssa.”³²

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 muotoin.” Kohdan mukaan tarkoituksena on, että vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä tämän keskustelun korvaa hallituksen ohjelmasta annettavan tiedonannon käsittely.³³

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 valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1983 tehdystä uudistuksesta alkaen ne on valittu vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa koko vaalikaudeksi.³⁴ 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.³⁵

32 Ibid.

33 Ensimmäinen tällainen valtiopäivien avauskeskustelu järjestettiin vuoden 2001 valtiopäivien alussa 6.2.2001 (juhalliset 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.

34 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. Valtiopäivien aikana valiokunta-paikkoja 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)

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

Perustuslain 35 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan eduskunta asetti vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan ja työjärjestyksessä säädetyt ”muut pysyvät valiokunnat”. Perustuslaissa näin nimenomaisesti edellytettujen valiokuntien joukkoon on säännökseen vuonna 2007 tehdyllä muutoksella lisätty tarkastusvaliokunta.³⁶ Perustuslain terminologiassa 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.

Kun vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen kokoonpano voi – jo senkin vuoksi, että ministeri ei PL 48,1 §:n mukaan voi olla jäsenenä valiokunnassa – merkittävästi vaikuttaa valiokunnan jäsenvalintoja koskeviin lähtökohtiin, on TJ 17 §:n 1 momentin muutoksessa vuonna 2006 nimenomaisesti säädetty, että valiokunta voidaan ”valtioneuvoston tultua eduskuntavaalien jälkeen nimitetyksi” asettaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudelleen. Tiedustelulainsäädäntöä koskevan uudistuksen yhteydessä vuonna 2019 TJ 17 §:ään lisätyssä uudessa 2 momentissa suoraan edellytetään, että perustettava uusi tiedusteluvalvontavalioikunta asetetaan vasta sen jälkeen kun valtioneuvosto on vaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päättä. Lykkäys liittyy valiokunnan jäsenyyteen kytketystä luottamusvaatimuksesta aiheutuviin lisäpiirteisiin valintamenettelyssä.³⁷

Valiokunnan jäsenten valintamenettelystä ja ryhmien roolista siinä yhteydessä tulee puhetta edempänä. Valinnoissa hyvin selvä – ehkä niin selvä että keskustelua ei ole tarvittu – lähtökohta on, että kaikki kansanedustajat ovat yhdenvertaisesti vaalikelpoisia kaikkien valiokuntien jäsenyyksiin. Valinnat ratkeavat valintamenettelyssä, mutta kelpoisuus olla ehdolla ja tulla valituksi on yhdenvertaisesti kaikilla kansanedustajilla. Periaate on sama kuin eduskuntavaaleissa: ehdolla oleva voi jäädä valitsematta, mutta itse valintajärjestelmä ei voi aiheuttaa vaalikelpoisten ehdokkaiden poissulkemista.

Vastikään perustetun tiedusteluvalvontavalioikunnan valintamenettely merkitsee tässä suhteessa tarkastelua vaativaa uutuutta. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä muutettiin PL 10 §:ää ja laajennettiin viranomaisten valtuuksia puuttua luottamuksellisen viestin suojaan. Laajennettujen valtuuksien katsottiin edellyt-

36 Ks. laki 596/25.5.2007 ja sen säätämisestä HE 71/2006 vp ja PeVM 10/2006 vp.

37 Valiokuntien viivytyksettömästä asettamisesta oli VJ 40,1 §:ssä säännös, jonka mukaan pysyvät erikoisvaliokunnat oli asetettava seitsemän päivän kuluessa vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien avaamisesta (suuresta valiokunnasta vastaavasti VJ 42,1 §:ssä). Valiokuntien asettamisen aikataulusta ei alun perin lausuttu vuoden 2000 TJ:ssä, mutta tekstissä mainittu TJ 17 §:n 1 momenttiin vuonna 2006 tehdyn lisäyksen yhteydessä momentin alkuun otettiin myös säännös: ”Eduskunta asettaa pysyvät valiokunnat viipymättä kokoonnuttuaan vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville.” Vuoden 2006 lisäyksistä TJ 17,1 §:ään ks. PNE 1/2006 vp ja PeVM 11/2006 vp. Tiedusteluvalvontavalioikunnan asettamisajankohdan erillisestä järjestelystä ks. erit. PNE 1/2018 vp, perustelut s. 19–21 ja asiassa annettu PeVM 10/2018 vp, s. 4–7.

tävän tehokkaita valvontajärjestelyjä, sekä oikeudellista että parlamentaarista valvontaa. Parlamentaarista valvontaa suorittamaan perustetusta uudesta valiokunnasta, tiedusteluvalvontavaluokunnasta, säädettiin sekä uudessa laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta että eduskunnan työjärjestykseen säädetyissä muutoksissa.³⁸ Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaluokunta, jonka tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Valuokunnan tehtävä (TJ 31 b §) poikkeaa valuokunnilla yleensä olevasta tehtävästä sikäli, että sen toiminnan painopiste on eduskunnan ulkopuolelle suuntautuvassa valvonnassa eikä asioiden valmistelussa eduskunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa varten.³⁹ Valuokunnan jäsenten valinta ei vaalimenettelyn suhteen poikkeaa yleisesti noudatetusta menettelystä. Tässä yhteydessä merkittävä on kuitenkin työjärjestykseen lisätyn (123/2019) uuden 17 a §:n säännös, joka koskee tiedusteluvalvontavaluokunnan jäsenestä hankittavaa selvitystä. Säännöksen 1 momentin mukaan valuokunnan jäseneksi tai varajäseneksi ”aiottu” kansanedustaja pyytää ennen valuokunnan asettamista ”tietosuojalvaluututtua tarkastamaan, onko henkilö-tietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 5 §:ssä tarkoitettussa suojelupoliisin toiminnallisessa tietojärjestelmässä tietoja asianomaisesta kansanedustajasta”.⁴⁰ Säännöksen 2 momentin mukaan tietosuojalvaluutettu saattaa havaintonsa tietojärjestelmän sisältämien kansanedustajaa koskevien ”tietojen olemassaolosta” pyynnön tehneen kansanedustajan, hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan ja eduskunnan pääsihteerin tietoon.

Työjärjestyksen em. muutosten säätämiseen johtaneessa puhemiesneuvoston ehdotuksessa oli nykyisiä 17 a §:n säännöksiä vastaavalle säännöskohdalle ehdotettu muotoa (PNE 1/2018 vp, 17 §): ”Ennen tiedusteluvalvontavaluokunnan asettamista puhemies hankkii valuokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaisa (726/2014) tarkoitettun laajan turvallisuusselvityksen.” Kohdan perusteluissa todettiin mm. (s. 32): ”Tiedusteluvalvontavaluokunnan tehtävän luonne ja korostettu luottamuksellisuus puoltavat joitakin erityisjärjestelyjä, joilla turvataan valuokunnan tiedonsaantimahdollisuuksia ja valuokunnan saamien tietojen salassapysymistä.” Vähän myöhempana todettiin turvallisuusselvityksen hankkimi-

38 Vuonna 2019 päättyneellä vaalikaudella käsiteltyyn laajaan tiedustelua koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyi erilliset lait siviilitiedustelusta ja sotilastiedustelusta. Näiden lakiehdotusten sisällön katsottiin olevan risti-riidassa luottamuksellisen tiedon suojaa koskevien PL 10 §:n säännösten kanssa ja lakien säätämisen edellyttävän sekä PL 10 §:n muuttamista että tarkkaa huolenpitoa laeissa annettavien toimivaltuuksien käytön tehokkaasta valvonnasta. PL 10 §:n muutoksesta ks. L 817/2018 ja HE 198/2017 vp ja PeVM 4/2018 vp. Siviilitiedustelun osalta ks. L 582/2019 ja HE 202/2017 vp ja PeVL 75/2018 vp sekä sotilastiedustelun osalta L 590/2019 ja HE 203/2017 vp ja PeVL 76/2018 vp. Erityisesti tiedusteluvalvontavaluokunnan perustamisesta ja asemasta ks. L 121/2019 tiedustelutoiminnan valvonnasta ja sitä koskeneet HE 199/2017 vp ja PeVM 9/2018 vp sekä päätös TJ:n muutoksista 123/2019 (20.12.2018) ja siihen johtaneet PNE 1/2018 vp ja PeVM 10/2018 vp.

39 Tiedusteluvalvontavaluokunnalle osoitetun tehtävän poikkeuksellisuus verrattuna valuokuntien tehtäviin yleensä näkyy myös siinä, että valuokunta osallistuu myös tiedusteluvalvontalvaluutetun nimittämiseen – valuokuntaa on kuultava ennen nimitystä – vaikka ko. virka ja virasto ei ole millään tavoin ”eduskunnan yhteydessä”, vaan kyseessä on virka, joka on oikeusministeriön yhteydessä olevan tietosuojalvaluutetun toimiston yhteydessä ja jonka täyttää valtioneuvosto. Valuokunnan näin kuulemisesta ks. L tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) 6,4 § ja TJ 31 b §:n 4 mom. sekä järjestelyn perusteista erit. PeVM 9/2018 vp, s. 10–11.

40 Tietosuojalvaluutetulle työjärjestyksessä osoitettu tehtävä edellytti samalla tietosuojalvaluutetulle tulevan ko. velvoitteen säätämistä laissa, ks. laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 29 §:n muuttamisesta (125/2019) ja lain säätämälle esitetyistä perusteluista PeVM 10/2018 vp s. 6.

sesta: ”Saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.”

Perustuslakivaliokunta tarkasteli ehdotettuun selvitysten hankkimisjärjestelyyn liittyviä periaatteellisia ja käytännön kysymyksiä varsin seikkaperäisesti (PeVM 10/2018 vp, s. 3–7). Turvallisuusselvityksen hankkimismenettelyn periaatteellisesta yhteensopivuudesta kansanedustajan aseman kanssa valiokunta totesi mm. (s. 4):

”...Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvalvontavalioikunnan erityistehtävät sekä tiedonsaantioikeuden kohteen erityispiirteet ja laajuus huomioon ottaen valiokunnan jäsenten luotettavuuteen ja integriteettiin saattaa käytännössä kohdistua erityisiä vaatimuksia. Ehdotettu henkilöturvallisuusselvityksen hakemiseen perustuva menettely ei kuitenkaan sovi hyvin eduskunnan asemaan kansan valitsemana ylimpänä valtioelimenä (perustuslain 2 §:n 1 momentti) eikä kansanedustajan perustuslain 29 §:n mukaiseen riippumattomaan valtiotähtöiseen asemaan. Riippumattomuutta korostaa myös kansanedustajan perustuslain 30 §:ssä säädetty koskemattomuus, joka sisältää muun ohella kiellon estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valiokuntatyöhön osallistuminen on keskeinen osa kansanedustajan työtä. Rajoituksesta kansanedustajan oikeuteen tulla valituksi valiokunnan jäseneksi säädetään perustuslain 48 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Kansanedustaja voidaan eduskunnan työjärjestyksen 9 §:n mukaan vapauttaa valiokunnan jäsenyydestä vain hänen omasta pyynnöstään. Lisäksi edustajalla, joka on jo valittu kahden valiokunnan jäseneksi, on oikeus kieltäytyä useamman valiokunnan jäsenyydestä...”

Valiokunta piti ehdotettua turvallisuusselvitysmenettelyä raskaana ja yksilön tietosuojan kannalta tarpeettoman pitkälle menevänä ja totesi omasta ehdotuksestaan mm. (s.6):

”Perustuslakivaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että tiedusteluvalvontavalioikunnan jäseneksi aiotusta kansanedustajasta tehtävä laaja turvallisuusselvitys korvataan menettelyllä, joka perustuu tietosuojavaluutetun tarkastusoikeuden ja eduskunnan pääsihteerin, asianomaisen kansanedustajan ja hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan rajatun tiedonsaannin sekä tämän jälkeen mahdollisesti käytävän keskustelun varaan...

Kyseessä olisi tietosuojavaluutetun tarkastusoikeuteen nähden erityislaatuinen menettely. Tarkastusoikeus kohdistuu suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän tietoihin. Suojelupoliisi ei siten tee arviota tietojen merkityksellisyydestä tiedusteluvalvontavalioikunnan toiminnan kannalta. Myöskään tietosuojavaluutetun tehtävänä ei olisi arvioida henkilön nuhteettomuutta, luotettavuutta tai sopivuutta valiokunnan jäseneksi. Ehdotettu menettely ei myöskään sido eduskunnan päätöksentekoa valiokunnan kokoonpanosta, eikä siinä aseteta edellytyksiä kansanedustajan valinnalle valiokunnan jäseneksi.”

Menettelystä tietosuojavaluutetun toimitettua ko. tietoja valiokunta totesi (s. 6): ”Tarkastuksen tekemisen jälkeen tietosuojavaluutettu saattaa pyynnön tehneen kansanedustajan, hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan ja eduskunnan pääsihteerin tietoon havaintonsa tietojärjestelmän sisältämien kansanedustajaa koskevien tietojen olemassaolosta. Tieto annettaisiin ensin henkilökohtaisesti asianomaiselle edustajalle ja vasta sen jälkeen pääsihteerille ja eduskuntaryhmän puheenjohtajalle. Tämän jälkeen eduskunnan pääsihteerin, asianomainen kansanedustaja ja hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtaja voivat tarvittaessa keskustella myös tietosuojavaluutetun läsnäollessa suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän sisältämien merkintöjen vaikutuksesta kansanedustajan ehdokkuudelle tiedusteluvalvontavalioikunnan jäseneksi tai varajäseneksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen keskustelu käydään vain tarvittaessa eikä se ole tarpeen, ellei ole käynyt ilmi huomioon otettavia seikkoja.”

Työjärjestyksen 17 a §:ssä säädetty järjestely lähtee liikkeelle kansanedustajan pyynnöstä, eikä tietosuojavaltuutetun pyynnön johdosta toimittamiin tietoihin liity säännöstekstissä muuta mahdollista seuraamusta kuin tietosuojavaltuutetun ko. tietoja koskevien havaintojen saattaminen ao. kansanedustajan lisäksi ”hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan ja eduskunnan pääsihteerin tietoon.” Tästä ”pehmeystä” huolimatta on selvää, että säännöksessä luodulla järjestelyllä tavoitellaan jotakin myös oikeudellisesti merkittävää. Tavoite tulee hyvin esille perustuslakivaliokunnan em. mietinnössä (PeVM 10/2018 vp, s.4–5):

”Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja tiedonsaantioikeus huomioon ottaen valiokunnan jäsenten luotettavuuteen ja integriteettiin mahdollisesti vaikuttavien tekijöiden selvittäminen on perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin perusteltua, jotta eduskunta voi valita tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniksi riippumattomina pitämänsä edustajat. Tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatehtävän riippumattomuuden turvaamisen ja valiokunnan jäsenten valintaan kohdistuvan päätösvallan itsenäisyyden takaamisen kannalta on siten tarpeen luoda menettely, jossa tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi tai varajäseneksi halukkaan kansanedustajan tiedustelutoiminnan kannalta merkitykselliset kytkökset voidaan selvittää.”

Siitä, minkälaisessa menettelyssä ja keiden toimesta mahdollisten ”tiedustelutoiminnan kannalta merkityksellisten kytkösten” mahdollinen vaikutus tulisi arvioitavaksi, ei säännöksessä ole asiallisesti mitään ja asian valmistelleen perustuslakivaliokunnan mietinnössäkkin – kuten edellä olevasta lainauksesta ilmenee (PeVM 10/2018 vp, s 6) – varsin vähän. Ko. kohdassa kuitenkin puhutaan mahdollisista keskusteluista ”...tietojärjestelmän sisältämien merkintöjen vaikutuksesta kansanedustajan ehdokkuudelle tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi tai varajäseneksi”. – Työjärjestyksen säännös aivan ilmeisesti tarkoittaa myös mahdollisuutta, että käytävissä keskusteluissa katsotaan, että valiokunnan jäseneksi tai varajäseneksi ”aiottua” kansanedustajaa ei ole syytä pitää – jos lainataan perustuslakivaliokunnan mietinnön sanontaa – riippumattomana ja että tällainen päätelmä myös tosiasiaassa estää edustajan valituksi tulemisen.

Vaikka tällainen tilanne on hyvin epätodennäköinen, merkitsee TJ 15 a §:n säännös mahdollisuutta poiketa kaikilla kansanedustajilla olevasta periaatteellisesta vaalikelpoisuudesta eduskunnan valiokunnan jäseneksi. Perustuslakivaliokunta on tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävään ja toimintaan liittyvien erityisten vaatimusten vuoksi pitänyt mahdollisena säätää näin mitoitettu järjestely eduskunnan työjärjestyksessä. Järjestelyyn on epäilemättä vaikuttanut tasapainon etsiminen erilaisten intressien välillä ja pyrkimys välttää huomiota herättäviä toimia herkkäviritteisessä asiassa. Järjestely antaa tässä aiheita vain pariin arvioivaan kommenttiin. Järjestelyn jonkinlaisena puutteena voidaan pitää sitä, ettei siinä mitenkään osoiteta, miten syntyy päätös siinä epätodennäköisessä tilanteessa, että ko. tietojen saamisen jälkeen käytävässä keskustelussa syntyisi erimielisyyttä. Tähän voidaan toisaalta kai todeta, että järjestelyn olemassaolo jo sellaisenaan on omiaan johtamaan sellaisiin ehdokasvalintoihin, jotka eivät tule aiheuttamaan erimielisyyttä. Kun kysymys jonkun kansanedustajan kelpoisuudesta tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi koskee laadultaan pikemminkin oikeudellisia kuin poliittisia kriteerejä, lienee

myös paikallaan, että tässä usein mainittuihin keskusteluihin osallistujana ”eduskunnan puolelta” ei ole puhemies, kuten puhemiesneuvosto ehdotti, vaan virkavastuulla toimiva virkamies, eduskunnan pääsihteeri.

Tiedusteluvalvontavaliokuntaa ensimmäistä kertaa asetettaessa keväällä 2019 ei tietävästi ilmennyt mitään tarvetta edellä tarkoitettuihin keskusteluihin eikä kysymys valiokunnan jäseneksi ”aiottujen” mahdollisesta vetäytymisestä mitenkään aktualisoitunut.

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, jota eduskuntavaaleissa noudatetaan.

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 tarkoitetulla 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 sopimuksen 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.”⁴¹

Kuten edellä mainittiin, on viittä 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, valtiovarainvaliokunta ja, vuoden 2007 muutoksesta alkaen, tarkastusvaliokunta, joiden nimet jo osoittavat niiden käsiteltäviksi tulevien asioiden laatua. Neljän ensiksi mainitun valiokunnan asettamista edellytettiin jo vuoden 1906 VJ:ssä, ymmärrettävästi kuitenkin niin, että suuren valiokunnan päätehtävä oli toinen (lainsäätämisenmenettelyyn osallistuminen) kuin nykyisin ja ulkoasiainvaliokunnan asettamista edellytettiin vasta maan itsenäistymisen jälkeen valtiopäiväjärjestykseen tehdyssä muutoksessa.

41 HE 194/1982 vp, s. 12–13.

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, perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan jäsenmääräksi vähintään seitsemätoista. Muissa pysyvissä valiokunnissa on vähintään yksitoista jäsentä. 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, tarkastusvaliokuntaan 11 jäsentä ja 6 varajäsentä sekä siviili- ja sotilastiedustelua koskevan uudistuksen yhteydessä vuonna 2019 perustettuun tiedusteluvalvontavalikuntaan 11 jäsentä ja 2 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 hätiköityjen 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 jossakin määrin kevennettiin. Kun suuren valiokunnan uudistetun tehtävän katsottiin lähentävän sen asemaa erikoisvaliokuntiin nähden, säädettiin sen jäsenmääräksi vähintään kaksikymmentäviisi.⁴²

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 erikoisvaliokuntia⁴³, 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.

42 Vuoden 1990 muutoksesta ks. tarkemmin HE 89/1990 vp ja L 1056/1990.

43 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 neljän erikoisvaliokunnan – perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta ja tarkastusvaliokunta – 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.

Näistä nyt pelkästään työjärjestyksessä säädettyistä 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 annetun 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.”⁴⁴

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 ministeriöjakoa vastaavaksi (ns. ministeriövastaavuusperiaate).⁴⁵ Uudistus ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttanut tällaisten valiokuntien tosiasialliseen pysyvyyteen eikä niiden lukumäärään.

Työjärjestyksen 7 §:n 1 momentin (123/2019; 20.12.2018) mukaan eduskunnan on perustuslaissa säädettyjen valiokuntien lisäksi asetettava seuraavat pysyvät valiokunnat: hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tiedusteluvalvontavalioikunta, 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

44 HE 194/1982 vp, s. 11.

45 Uudistuksesta ks. HE 89/1990 vp ja puhemiesneuvoston 1990 valtiopäivillä tekemä ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisääntöön 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.

vuoden 1968 valtiopäivillä (alkoholilakivaliokunta ja verolakivaliokunta).⁴⁶ 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.⁴⁷

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.

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 perustuslainsäätäjä on jättänyt tavallisen lainsäätäjän melko vapaaseen harkintaan, minkälaisissa tilanteissa jonkin julkisen toimielimen asettaminen osoitetaan eduskunnan tehtäväksi. Lähtökohtana täytynee kuitenkin olla, että asetettavan

46 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 valmistelevaan 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.

47 PL 35 §:ään otettua mainintaa mahdollisuudesta asettaa tilapäinen valiokunta ”tutkimaan” erityistä asiaa perusteltiin perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä seuraavasti: ”Säännös mahdollistaisi valiokunnan asettamisen paitsi valmistelevaan 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 viitatus kaltaiseen tutkimus- tai selvitystehtävään ei liene tähän mennessä aktualisoitunut.

elimen toimintaan, jollei 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 toimikaudista 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 ilmi tuotua pääsääntöä pitää osoituksena normaaliksi tarkoitettusta järjestelystä.⁴⁸

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

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 ”edus-

48 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.

kunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan 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.⁴⁹

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 valtionhallinnosta. Eduskunnan valitsema pankkivaltuusto muodostaa tärkeimmän pysyväisluonteisen toiminnallisen kytkennän eduskunnan ja Suomen Pankin välillä. Tässä yhteydessä on syytä mainita lisäksi eduskunnan valitsemat tilintarkastajat.

”– Nykyisin pankkivaltuustoa voidaan toimivaltansa puolesta luonnehtia eduskunnan asettamaksi Suomen Pankin valvontaelimeksi ja Suomen Pankin rahapolitiittista päätösvaltaa osaltaan käyttäväksi toimielimeksi. Asemaltaan pankkivaltuusto on tehtävissään riippumaton eduskunnasta. Eduskunta ei esimerkiksi saa antaa sitovia ohjeita pankkivaltuutetuille.”⁵⁰

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.⁵¹ Pankkivaltuutettujen tehtävistä säädetään tarkemmin Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 11 §:ssä. Eduskunta hyväksyy pankkivaltuutettujen johtosäännön (TJ 18 §). Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta

49 Valtioapäivien 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, PeVL 7/1998 vp ja PeVL 21/2008 vp.

50 PeVL 5/1997 vp.

51 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.

annetun lain (717/1990) mukaan rahasto on eduskunnan vastattavana oleva rahasto ja sen hallintoa hoitavan hallintoneuvoston jäseniä ovat Suomen Pankin pankkivaltuutetut.

Työjärjestyksen 13 §:n (1190/8.12.2006) mukaan eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä, siis vaalikaudeksi, Suomen Pankille tilintarkastajat siten kuin siitä erikseen säädetään. Tämä ”erikseen” säätäminen on tapahtunut 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.⁵²

Vuoden 1937 kansaneläkelaila (248/1937) luodussa uudessa sosiaalivakuutusjärjestelmässä ryhdyttiin keräämään vakuutetuilta huomattavia rahastoja, sillä vakuutusten oli määrä tulla suurelta osin vakuutettujen itsensä 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 valitsevat 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.⁵³

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 luot-

52 Vuoden 2007 vaalien jälkeen 3.5.2007 suoritettua Suomen Pankin tilintarkastajien vaalissa valittiin tilintarkastajiksi kolme kansanedustajaa ja kaksi KHT (Keskuskauppakamarin hyväksymä) tilintarkastajaa.

53 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.

tamusta, 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 valtiovarainministeriön edustaja, mutta kumpaankaan ei välttämättä eduskunnan valitsemaa hallintoneuvoston jäsentä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että esitetyt 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).⁵⁴ 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 (osin muutettuna lailla 1342/2007). Säännöksen mukaan valtuutetut muun muassa määräävät laitoksen hallituksen jäsenet. 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 §). Kansliatoimikunnan valitut jäsenet, jotka 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 osina henkilöstö- ja taloushallinto – johtava ja eduskunnan keskuskanslian toimintaa valvova elin. Aikaisemmin – VJ 89 §:n järjestelmässä – kansliatoimikuntaan ei puhemiesten ja neljän valitun jäsenen lisäksi valittu varajäseniä. Kansliatoimikunnan työmäärän ja erityisesti myös keskisuurten ja pienten eduskuntaryhmien edustautumismahdollisuuksien vuoksi pidettiin uutta TJ 72 §:ää säädettyä kuitenkin tarpeellisenä määrätä, että puhemiesten lisäksi valittaville neljälle jäsenelle vali-

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

taan varajäsenet. Vuonna 2018 säädetyllä TJ 72 §:n 1 momentin muutoksella (267/2018; 17.4.2018) pyrittiin varajäsenten valintaa vielä laajentamaan niin, että kaikille eduskuntaryhmille turvattaisiin mahdollisuus osallistua kansliatoimikunnan kokouksiin.⁵⁵

Valtiopäivien omassa taloudenhoidossa oli valtiovarainvaliokunta aikaisemmin keskeisessä 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 vuodeksi kerrallaan kolme tilintarkastajaa ja kullekin heistä varamies eduskunnan ja siihen liittyvien laitosten tilejä tarkastamaan. Näiden taas oli valittava neljänneksi tilintarkastajaksi joku Keskukskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja ja tälle saman pätevyys omaava varamies. Tämä järjestelmä on pysytetty pääosin ennallaan eduskunnan vuonna 1988 uusitun tilisäännön (460/1988) 19 §:ssä. Uuden perustuslain järjestelmässä on tilintarkastajia koskeva perussäännös siirretty PL 36,2 §:n mukaisesti työjärjestykseen (TJ 14 §). Tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa eduskunnan tilit ja hallinto. Eduskunnan tilisäännön 19 §:n mukaan tilintarkastajien toimikausi alkaa kansanedustajain vaaleja seuraavan kalenterivuoden alussa ja päättyy sen kalenterivuoden lopussa, jolloin seuraavat vaalit toimitetaan.⁵⁶

Yksikamarisen eduskunnan kirjasto oli alun perin kansliatoimikunnan valvonnan alainen. Kirjaston lähin hallinto ja valvonta siirrettiin kansliatoimikunnan 1913 hyväksymällä johtosäännöllä kirjastovaltuustolle, johon kansliatoimikunta vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa kutsui kolme jäsentä ja yhtä monta 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 edus-

55 Säännöstä varajäsenten valitsemisesta kansliatoimikuntaan perusteltiin uutta työjärjestystä säädettäessä lähinnä vain eduskuntaryhmien edustuksella. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todettiin mm. (PNE 1/1999 vp, s. 42): ”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 keskisuuret ja pienet eduskuntaryhmät, ehdotetaan, että kansliatoimikunnan neljälle eduskunnan valitsemalle jäsenelle valitaan myös varajäsenet. Varajäsenten valinnassa tulisi pyrkiä siihen, että mahdollisimman 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.” Pienten ryhmien osallistumismahdollisuuksien parantaminen oli keskeisenä syynä myös tekstissä mainitussa TJ 72,1 §:ään vuonna 2018 tehdyssä muutoksessa, jonka mukaan kansliatoimikunnan neljälle valitulle jäsenelle valitaan ”vähintään neljä ja enintään niin monta varajäsentä kuin eduskunnassa on vaalikauden alkaessa järjestäytyneitä eduskuntaryhmiä ja sellaisia vaalikauden aikana muodostuneita eduskuntaryhmiä, joissa on vähintään kolme edustajaa.” Ks. PNE 2/2018 vp ja PeVM 1/2018 vp, erit. s. 2.

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

kunta valitsi puheenjohtajan ja kaksi jäsentä, minkä lisäksi valtioneuvosto ja Helsingin yliopisto nimittivät kumpikin yhden jäsenen. Uusi laki Eduskunnan kirjastosta säädettiin vuonna 1984 (983/1984).⁵⁷

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.⁵⁸

Vuonna 1946 eduskunnan tyytymättömyys Yleisradion ohjelmapolitiikkaan johti yli sadan kansanedustajan tekemään lakialoitteeseen, jossa toivottiin vuonna 1934 säädetyä 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 yleisradio-toimintaa harjoittavan yhtiön hallintoneuvoston jäsenet, luvultaan vähintään 12. Yhtiöjärjestyksen mukaan hallintoneuvoston jäseniä oli oleva 21 ja heidän toimikautensa oli kolme vuotta alkaen kesäkuun 1. päivästä joka kolmantena vuonna. Yhtiöjärjestyksen muutoksella 1969 toimikausi pidennettiin nelivuotiseksi.⁵⁹

57 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. Riksdagsbiblioteket 1872–1972–1992 (Helsinki 1993), s. 3–11. Julkaisuun sisältyy myös kirjaston kehitysvaiheita kronikoiva vuosilukuluettelo.

58 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 tehtäväänään olevat valinnat”. Ks. PeVL 10/1984 vp, joka annettiin eduskunnan kirjastosta vuonna 1984 annetun lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä.

59 Tekstissä mainittu vuoden 1934 ns. radioyhtiölaki oli laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa 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 Jyräntä, Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa (Helsinki 1969), s. 93–111.

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 valintakriteerejä 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 tuntevia sekä eri yhteiskuntajaj kieliryhmiä edustavia henkilöitä. Valittavien ei tarvitse olla kansanedustajia, vaikka käytännössä niin lienee pääosin laita. Hallintoneuvoston tehtävät säädetään lain 6 §:ssä (laeissa 635/2005 ja 474/2012).⁶⁰

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 valvoi vakuusrahaston valtuusto, jossa oli yhdeksän jäsentä. Eduskunta valitsi sen vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä – siis koko vaalikaudeksi. Valittavien ei tarvinnut olla kansanedustajia. – Edellä viitattu järjestely on vuoden 2015 alusta oleellisesti muuttunut. Euroopan unionin ns. kriisinratkaisudirektiivin ja talletussuojadirektiivin muuttamisesta annetun direktiivin täytäntöön panemiseksi toteutetussa uudistuksessa perustettiin uusi Rahoitusvakuusvirasto, joka toimii kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena osana pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden yhteistä kriisinratkaisumekanismia. Viraston tehtävänä on mm. kerätä laitoksilta kriisinratkaisuasetuksessa tarkoitetut vakuusmaksut ja siirtää kerätyillä varoilla katettu Suomen rahoitusosuus yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Laki valtion vakuusrahastosta kumottiin uudistuksessa. Eduskunta ei osallistu Rahoitusvakuusviraston – jonka itsenäisyyttä uudistuksessa korostettiin – toimielinten asettamiseen.⁶¹

60 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. Eduskunnan 3.5.2007 valitsevat hallintoneuvoston jäsenet olivat kaikki kansanedustajia. – Jyränki (1969, s. 112) mainitsee kansanedustajien osuuden hallintoneuvoston jäsenmäärästä olleen vuosina 1949–1967 kaksi kolmannesta tai enemmän.

61 Vuoden 2015 alusta voimaan tulleesta uudistuksesta ks. erit. L rahoitusvakuusviranomaisesta (1195/2014) sekä L valtion vakuusrahastosta annetun lain kumoamisesta (1202/2014) sekä HE 175/2014 vp ja siitä annettu PeVL 35/2014 vp ja TaVM 20/2014 vp. – 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.

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 valitsemat 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 säädettiin laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta (354/1989). Lain nykyisen 1 §:n (67/2007) ja TJ 10 §:n muutetun sanamuodon (1190/2006) mukaan eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä eli koko vaalikaudeksi 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.⁶²

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

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

valtiopäivillä eli koko vaalikaudeksi. Edustajat antavat vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan.⁶³

Edellä mainittujen, kansainvälisiä yhteyksiin liittyvien valtuuskuntien yhteydessä on syytä lyhyesti mainita myös eräitä muita järjestelyjä. Kysymys ei niiden kohdalla ole eduskunnan toimielimistä siinä mielessä kuin edellä on mm. säädöspohjaa ja lähinnä juuri täysistunnossa tapahtuvaa valintaa silmällä pitäen tarkoitettu. Eräät kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvät järjestelyt, joihin kansanedustajat osallistuvat kansanedustajina, ovat tässä kuitenkin huomionarvoisia pitkäkestoisuutensa ja puhemiesneuvostolla niiden asettamisessa olevan roolin vuoksi.

Arktisen alueen parlamentaarikkokonferensseja on järjestetty vuodesta 1993. Arktisen alueen yhteistyön tavoitteena on parantaa alueen ja siellä asuvien alkuperäiskansojen ja muiden asukkaiden elinolosuhteita ja asemaa. Arktisen alueen parlamentaarikkokonferenssin Suomen valtuuskuntaan kuuluu kuusi kansanedustajaa, jotka puhemiesneuvosto valitsee vaalikausittain. – Itämerimaiden ensimmäinen parlamentaarikkokonferenssi järjestettiin Helsingissä vuonna 1991. Parlamentaarikkojen yhteistyön tavoitteena on parantaa alueen elinolosuhteita, vahvistaa yhteistä identiteettiä ja toimia Itämerenmaiden neuvostossa tehtävän hallitustenvälisen yhteistyön katalysaattorina. Konferenssin Suomen valtuuskuntaan kuuluu viisi kansanedustajaa, jotka puhemiesneuvosto nimittää vaalikaudeksi. – Naton rauhankumppanuusmaana Suomi on yksi Naton parlamentaarisen yleiskokouksen ns. liitännäisjäsenistä yhdessä mm. Ruotsin, Itävallan ja Sveitsin kanssa. Eduskunnasta on osallistunut valtuuskunta Naton parlamentaarisen yleiskokouksen kokouksiin vuodesta 1998. Valtuuskuntaan kuuluu neljä puhemiesneuvoston vaalikaudeksi nimeämää kansanedustajaa. – Euro-Välimeri-parlamentaarinen yleiskokous perustettiin vuonna 2003 seuraamaan EU:n ns. Barcelona-prosessia eli EU:n Välimerikumppanuutta ja monitoroimaan Euro-Välimerikumppanuussopimuksen toimintaa. Yleiskokouksen Suomen valtuuskuntaan kuuluu kolme puhemiesneuvoston nimeämää kansanedustajaa. – Aasian ja Euroopan välinen yhteistyöforum ASEM (Asia-Europe Meeting) käynnistettiin vuonna 1996 vahvistamaan Aasian ja Euroopan välistä vuorovaikutusta. Yhteistyötä toteutetaan kolmella sektorilla eli poliittisen pilarin, talouspilarin sekä kulttuuri- ja sosiaalipilarin puitteissa. ASEM-kokousten rinnalla on alusta alkaen järjestetty myös parlamentaarikkojen kokouksia, joihin ovat osallistuneet ASEM-maiden parlamentit ja Euroopan parlamentti. Näihin ASEP-kokouksiin (Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting) osallistuu tällä hetkellä 50 jäsenparlamenttia: EU-maat, Euroopan parlamentti, 15 Aasian maata, Venäjä, Australia ja Uusi-Seelanti. Puhemiesneuvosto päätti 1.2.2011, että Suomen ASEP-valtuuskunta vakinaistetaan ja asetetaan vaalikaudeksi. Valtuuskuntaan kuuluu kolme kansanedustajaa. – Vuonna 1889 perustettu Parlamenttienvälinen liitto (IPU) on vanhin ja yleismaailmallisin kansainvälinen parlamentaarikkojärjestö. Järjestön keskeisimpiä tavoitteita on tarjota maailmanlaajuinen keskustelufoorumi parlamentaarikoille sekä edistää rauhaa ja demokratiaa. Vuodesta 1921 on suomalaisten parlamentaarikkojen valtuuskunta osallistunut lähes kaikkiin järjestön yleiskokouksiin. Kaikki kansanedustajat ovat IPU:n jäseniä. Toimintaan osallistuu säännöllisesti IPU:n Suomen ryhmän vuosikokouksessaan valitsema johtokunta, jossa on edustaja kustakin eduskuntaryhmästä. – Kaikki nämä kuusi valtuuskuntaa antavat vuosittain kertomuksen toiminnastaan puhemiesneuvostolle.

63 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.

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 järjestyihin. Eri toimieliimiin 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. Säännöksen mukaan voidaan toimikaudesta kuitenkin säätää toisin perustuslaissa, työjärjestyksessä taikka eduskunnan hyväksymässä toimieliimen johtosäännössä. Toimikausia koskevasta yksityiskohtaisesta säätelystä voidaan yhteenvetona todeta seuraava. Valtiopäiviksi kerrallaan valitaan puhemiehet ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet. Muut elimet – tärkeimpinä kaikki pysyvät valiokunnat – valitaan eduskunnan koko vaalikaudeksi.⁶⁴

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.⁶⁵ Kun ministeri ei PL 48 §:n mukaisesti voi olla jäsenenä valiokunnassa, menettää valiokunnan jäsenenä oleva kansanedustaja ministeriksi tultuaan jäsenyytensä automaattisesti.⁶⁶ Säännös ei sellaisenaan koske eduskunnan muita toimieliimiä. Muidenkin toimieliinten kohdalla johtanee ministeriksi nimittäminen yleensä siihen, että ministeriksi nimitetty pyytää vapautusta toimieliimen jäsenyydestä ja vapautus tällä perusteella myönnetään.⁶⁷ 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.⁶⁸

64 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.

65 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 §).

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

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

68 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

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 järjestelyä⁶⁹. Perustelusta on myös luettavissa, että jokin huomattavan työllistävä erityistehtävä, esimerkiksi suuren eduskuntaryhmän puheenjohtajuus, voisi olla tällainen hyväksyttävä syy.⁷⁰ 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.⁷¹

Sen tilanteen varalta, että puhemies tai varapuhemies valtiopäivien aikana kuolee tai eroaa toimestaan, on erityissäännös TJ 4,3 §:ssä. Sen mukaan tällaisessa tapauksessa on viipymättä valittava uusi puhemies tai varapuhemies.⁷² 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.⁷³

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 toimieli-

lakkaavan siitä hetkestä, jolloin tasavallan presidentti nimittää puhemiehen pääministerin tehtävään, ks. ptk 8/2003 vp (15.4.2003).

69 PNE 1/1999 vp, s. 9.

70 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.”

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

72 TJ 4,3 §:n säännös vastaa tältä osin säännöstä 1928 VJ 25,6 §:ssä. TJ 4,3 §: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 ”puhemiesneuvoston tehtävien hoito myös esimerkiksi puhemiehen tai varapuhemiehen pitkän sairausloman aikana”, ks. PNE 1/1999 vp, s. 5.

73 Vuonna 2000 uudistetusta vaalisäännöstä (250/21.2.2000) 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 varhaimminkin noudatetun periaatteen, että uusi jäsen valitaan sen ryhmän ehdotuksesta, johon kuuluneen henkilön tilalle uusi on valittava.

miä, 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 puhemiesistä ja heidän valinnastaan on perustuslaissa oma säännöksensä (PL 34 §), ei heitä kuitenkaan voida lukea ”toimielimen” uudelleen asettamismahdollisuutta koskevan PL 37 §:n säännöksen piiriin. Kun kaikkia eduskunnan valitsemia 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 tekvän 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 tarpeellisenä 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 valtiopäiväjärjestyksen 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.”⁷⁴

Perustuslain 37 §:n säännös mahdollisuudesta ”vaalikauden aikana” asettaa valiokunta uudelleen näyttää ensi sijassa tarkoittavan tilanteita, joissa on noussut esiin esimerkiksi valiokunnan tehtäviin liittyviä syitä valiokunnan kokoonpanon uudelleen arviointiin. Perustuslain säännöksessä käytetty muotoilu tekee kuitenkin mahdolliseksi myös sellaiset vaalikauden alkuvaiheen muutokset, joiden syyt eivät liity yksittäisiin valiokuntiin vaan joiden keskeisenä syynä on uuden hallituksen kokoonpanon vaikutus eduskunnan järjestäytymiseen. Uuden eduskunnan täysimääräinen toimintakykyisyys mahdollisimman pian vaalien jälkeen edellyttää käytännössä – jo puhemiehistä ja valiokuntien puheenjohtajista muodostuvan puhemiehistön keskeisen roolin vuoksi – valiokuntien asettamista viivytyksettä eduskunnan kokoonnuttua vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville. Vaalien jälkeen muodostettavan uuden hallituksen (henkilö)kokoonpano toisaalta käytännössä väistämättä vaikuttaa valiokuntien kokoonpanoon (ministeri ei voi olla valiokunnan jäsenenä, PL 48,2 §). Uuden hallituksen muodostamisen ja henkilökokoonpanon vaikutuksista valiokuntien kokoonpanoon on voitu huolehtia jo aikaisempien säännösten puitteissa. Säätelyn selvyyden vuoksi ja ehkä myös sen näkyvämmiin esiin tuomiseksi, että valiokuntien kokoonpanot voivat ennen hallituksen muodostamista olla vielä väliaikaisia, on valiokuntien järjestäytymistä koskevaa TJ 17 §:ää muutettu vuonna 2006. Säännökseen lisätyn uuden 1 momentin alussa edellytetään pysyvien valiokuntien asettamista viipymättä eduskunnan kokoonnuttua vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville ja jatkoksi todetaan: ”Valiokunta voidaan asettaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudelleen valtioneuvoston tultua eduskuntavaalien jälkeen nimitetyksi.” Uudelleen asettaminen voi säännöksen mukaan koskea yksittäisiä valiokuntia, mutta voi käytännössä koskea myös kaikkia valiokuntia. Käytäntönä lienee vuoden 2006 säädösmuutoksen jälkeen ollut, että kaikki valiokunnat on valtioneuvoston nimittämisen jälkeen asetettu uudelleen.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 päät-

74 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.

75 TJ 17 §:n muutoksesta ks. PNE 1/2006 vp ja PeVM 11/2006 vp. Valiokuntien uudelleen asettamisen laajuudesta puhemiesneuvosto totesi ehdotuksessaan mm.: ”Eduskunnan järjestäytymistoimien kokonaisuuden kannalta muodostunee käytännöksi, että puhemiesneuvosto ehdottaa kaikki valiokunnat uudelleen asetettavaksi.” Perustuslakivaliokunnan mietinnössä painotus oli hieman erilainen: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiseen käytäntöön ei kuitenkaan ole syytä pyrkiä, vaan puhemiesneuvoston on aina harkittava erikseen eduskunnan valiokunnan uudelleen asettamista.”

tyy ”kesken”, jos tasavallan presidentti PL 26 §:n mukaisesti 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 laillisuudenvalvojana suunnitteen 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 valintamenettelystä 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 kirjoittamista-

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

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

Vuonna 2011 säädetyillä muutoksilla (535/2011) eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin on eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu Ihmisoikeuskeskus. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymissä ns. Pariisin periaatteissa suositeltiin kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamista jäsenmaihin. Ihmisoikeusinstituutioilla tarkoitettiin pysyviä toimielimiä, joiden erityisenä tehtävänä on edistää ja turvata ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. Instituutiolla tuli olla itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Pariisin periaatteissa edellytettiin myös, että instituutiolla oli pluralistinen kokoonpano niin että kansallisella tasolla ihmisoikeustyöhön osallistuvat kansalaisyhteiskunnan eri tahot pääsevät osallistumaan sen toimintaan. Ihmisoikeusinstituution perustamista koskevassa valmistelussa katsottiin instituution perustamisen eduskunnan oikeusasiamiehen viraston yhteyteen parhaiten täyttävän – instituution toiminnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävän muodostaman kokonaisuudenkin vuoksi – Pariisin periaatteissa instituutiolle asetetut edellytykset.

Lain mukaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus. Keskukseen tehtäviksi säädetään mm. edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta, laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tehdä aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi sekä osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan nähden merkittävä raja on, että ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja. Keskusta johtaa neljän vuoden toimikaudeksi valittu johtaja. Johtajan nimitää eduskunnan oikeusasiamies saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies asettaa neljäksi vuodeksi keskuksen johtajaa kuultuaan. Valtuuskuntaan kuuluu puheenjohtajana toimivan keskuksen johtajan lisäksi 20–40 jäsentä, joiden tulee edustaa kansalaisyhteiskuntaa, perus- ja ihmisoikeustutkimusta sekä muita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia toimijoita. Laki säädettiin tulemaan voimaan 1.1.2012.⁷⁸

1.4.2002–31.3.2006. Apulaisoikeusasiamiehen mahdollisesta pitempiaikaisesta estyneisyydestä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi on PL 38 §:ää muutettu vuonna 2007 (802/2007) niin, että apulaisoikeusasiamiehelle voidaan valita sijainen. Sijaista ei valitse eduskunta, vaan oikeusasiamies saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Muutoksesta ks. HE 102/2003 vp ja PeVM 5/2005 vp ja PeVM 2/2007 vp sekä oikeusasiamiehestä annetun lain 16 § (804/2007).

78 Ko. laista ja sen säätämisestä ks. HE 205/2010 vp ja siitä annettu PeVM 12/2010 vp. Hallituksen esityksen perusteluissa on verraten laajasti käsitelty Pariisin periaatteiden sisältöä ja instituution perustamisesta Suomessa käytyä

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 tuomioistuin kokoonpano, 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.⁷⁹

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.⁸⁰ 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 lain (196/2000) 6 §:ssä ja eduskunnan vaalisäännössä.

keskustelua. – Esityksessä ehdotettiin, että ihmisoikeuskeskuksen johtajan valitsee eduskunta. Perusteluksi todettiin: ”Ehdotetulla johtajan vaalitalvalla korostettaisiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista itsenäisyyttä. Lisäksi eduskunnan valitsema johtaja olisi omiaan antamaan erityistä arvovaltaa ja näkyvyyttä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnalle.” Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt valintaa täysistunnossa asianmukaisena. Valiokunta totesi tästä: ”Henkilövaalien säätämistä eduskunnan täysistunnon tehtäväksi tulee tehdä vain hyvin harkitusti. Ihmisoikeuskeskuksen tai sen johtajan toiminnallinen yhteys eduskuntaan on siinä määrin vähäinen, ettei ehdotettu, verraten raskas menettely ole valiokunnan mielestä perusteltu. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että Ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimittää eduskunnan oikeusasiamies kuultuaan ennen nimitystä perustuslakivaliokuntaa. Nimitysmenettely vastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatoimien lainmukaisuutta. Tämä laki kumottiin valtakunnanoikeudesta 25.11.1922 annetun lain kanssa samanaikaisesti perustuslakina annetulla ns. ministerivastuulailla. 8.3.2011 (PTK 167/2010 vp).

79 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.

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

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 revisionlaitos”. 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.⁸¹

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.⁸² 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 TJ 16 §:n mukaan eduskunta. Lain 10 §:n mukaan pääjohtajan toimikausi on kuusi vuotta. Työjärjestyksen 16 §:n 3 momentin (609/2007) mukaan virka on ilmoitettava haettavaksi ja ennen valintaa on tarkastusvaliokunnan arvioitava hakijoita. Jos hakijoita on useita, tapahtuu valinta eduskunnan vaalisäännön mukaisessa henkilövaalissa umpilipuin.⁸³

Ulkopoliittisen instituutin hallitus

Eduskunnan satavuotisjuhlaistunnossa 1.6.2006 eduskunta päätti perustaa eduskunnan yhteyteen kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksen. Istunnossa hyväksyttiin laitoksen perustamista koskeva lakialoite, jonka olivat allekirjoittaneet kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Aloitteen perusteluissa katsottiin, että maassa ei ollut riittävin voimavaroin varustettua kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionissa käsiteltävien asioiden analysointiin ja niitä koskevan yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitämiseen keskittyvää laitosta, ja todettiin samalla, että tällainen think

81 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.

82 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.

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

tank -tyyppinen laitos voisi hoitaa monia tehtäviä, joita oli osin hoidettu ministeriöissä ja osin yliopistoissa, mutta joiden perusteellinen hoitaminen edellytti uutta toimijaa. Uusi tutkimuslaitos tuli perustelujen mukaan osaltaan jatkamaan Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätöä ylläpitävän Ulkopoliittisen instituutin toimintaa.

Laki kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta (544/29.6.2006) tuli voimaan ja tutkimuslaitos aloitti toimintansa 1.1.2007. Lain 1 §:n mukaan tutkimuslaitos on eduskunnan yhteydessä ja riippumaton. Säännöksen mukaan laitos käyttää nimeä Ulkopoliittinen instituutti. Laitosta johtaa hallitus, jossa on puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Hallituksen valitsee eduskunta viiden vuoden toimikaudeksi. Hallituksen kuuden jäsenen valintamenettely on erikseen järjestetty lain 2 §:ssä. Näistä jäsenistä yksi valitaan valtioneuvoston kanslian, kaksi Suomen Akatemian, yksi Suomen yliopistojen rehtorien ja yksi Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätöä ehdotuksesta. Säännöksessä edellytetään, että ehdottajat asettavat kaksinkertaisen määrän ehdokkaita, toisin sanoen Suomen Akatemia asettaa neljä ja muut kaksi ehdokasta. Tutkimuslaitoksen johtajan nimittää tutkimuslaitoksen hallitus. Tutkimuslaitoksella on neuvottelukunta, johon kuuluu enintään kahdeksan eduskunnan kansliatoimikunnan nimeämää kansanedustajaa ja enintään kaksitoista kansliatoimikunnan neuvottelukunnan jäseniksi kutsumaa tutkimuslaitoksen toiminnan kannalta keskeisten yhteistyötahojen edustajaa. Neuvottelukunnan toimikausi on neljä vuotta.⁸⁴

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. Tarkeimmat säännökset pääsihteerin valinnasta ja tehtävistä olivat työjärjestyksessä.⁸⁵ 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.⁸⁶

84 Vuoden 2006 laista ja sen säätämisestä ks. LA 28/2006 vp ja siitä annettu PeVL 13/2006 vp. Lain 2 §:ssä tarkoitettut Suomen yliopistojen rehtorien ehdokkaat laitoksen hallitukseen ilmoittaa käytännössä Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto.

85 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.

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

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 säättelyn 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 (muutettuna lailla 608/2007). Sen mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä oleva Valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos. Kuten nimikkeetkin osoittavat, eduskunnan kanslian lisäksi mainitut virastot ovat kukin vain tietyn asiaryhmän hoitamista 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 2015 hyväksytyssä eduskunnan kanslian ohjesäännössä (1480/2015) ja taloushallinnon osalta osin myös eduskunnan tilisäännössä (1988) ja eduskunnan tiliohjesäännössä (1997).

Eduskunnan kanslian ohjesäännön 3 §:n mukaan eduskunnan kanslian päällikkönä on eduskunnan pääsihteeri. Tehtävien moninaisuudesta ja niiden hoidon järjestämistavasta antaa viitettä säännöksessä todettu osastojako. Sen mukaan eduskunnan kanslian osastot ovat keskuskanslia, valiokuntasihteeristö, hallinto- ja palveluosasto, kansainvälinen osasto, tieto- ja viestintäosasto ja turvallisuusosasto. Osastojen yhteistehtävä ilmenee jo nimikkeistä, ja tarkemmat säännökset tehtävistä annetaan ohjesäännön 4–9 §:ssä. Tehtävien hoidon konkreettisia järjestelytapoja osoittaa jossain määrin myös osastojen jakautuminen toimistoihin ja toimintoihin. Tässä voidaan mainita, että keskuskansliassa on siten (10 §) istuntoyksikkö, pöytäkirjatoimisto, ruotsin kielen toimisto ja asiakirjatoimisto ja hallinto- ja palveluosastossa vastaavasti (12 §) hallintojohtajan esikuntatoiminnot, palvelukeskus, kiinteistötoimisto ja tietohallintotoimisto sekä työterveysasema. Eduskunnan kanslian henkilöstön virkamiesoikeudellisesta asemasta on säädetty edellä mainitussa eduskunnan virkamiehiä koskevassa laissa (1197/2003).⁸⁷

87 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 rytmiiin. 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 vaalipäivän jälkeen 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 säädettyllä muutoksella (276/1954) vaalikaudeksi muutettiin neljä vuotta.⁸⁸ 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.⁸⁹

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, (ennenaikaisten) 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. Sittemmin, vuonna 1991 säädetyistä perustuslainmuutoksesta (1074/1991) alkaen, presidentti saattoi hajottaa eduskunnan määräämällä uudet vaalit toimitettavaksi vain ”pääministerin perustellusta aloitteesta eduskunnan puhemiestä ja

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

89 Ehkä vähän kurioositeetinomaisesti voidaan kuitenkin mainita, että perustuslakivaliokunta otti syksyllä 1970 antamassaan mietinnössä PeVM 24/1970 vp kantaa toivomusaloitteeseen (ed. Tupamäki ym.), jossa ehdotettiin hyväksyttäväksi toivomus kiireellisistä toimenpiteistä lainsäädännön muuttamiseksi niin, että eduskunnan säännönmukainen toimikausi kestäisi vain kolme vuotta. Valiokunta ehdotti aloitteen hylkäämistä, ei sisältöperustein, vaan viitaten siihen, että vastikään oli asetettu laajapohjainen komitea valmistelemaan valtiosäännön uudistusta ja oli ilmeistä, että myös kysymys vaalikauden pituudesta tulisi siinä yhteydessä harkittavaksi. Kun aloitteessa tarkoitettu asia siten oli jo hallituksen toimesta tutkittavana, voitiin aloite ”tällä kerralla hylätä”. Valtiosääntökomitean välimietinnössä (Komiteanmietintö 1974: 27, s. 45–46) 12 jäsenen enemmistö kannatti vaalikauden säilyttämistä neljänä vuotena, ja 5 jäsenen vähemmistö kannatti sen lyhentämistä kolmeen vuoteen. Sama jako näkyi myös Toisen valtiosääntökomitean mietinnössä (Komiteanmietintö 1975: 88, s. 35–36).

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 vuosien 1987 ja 1991 perustuslainmuutosten sisältö on miltei sellaisenaan siirretty uuden perustuslain 26 §:ään.⁹⁰

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 jo siksi, 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 tarkoituksia hajotusoikeus on todella palvellut.⁹¹

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 käyttämisestä seuraavasti:

”Valiokunta korostaa sitä, että eduskunnan hajottaminen voi ja saa ajankohtaistua 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

90 Hajotusvaltaa koskevan säännösten muotoutumisesta 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.

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

ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajalti aiheellisenä. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikkeudet 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.”⁹²

Uutta perustuslakia säädettäessä katsottiin samojen näkökohtien koskevan myös uuden PL 26 §:n soveltamista.⁹³

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 erät piirteet ilmenevät seuraavasta selostuksesta.⁹⁴

1. 18.1.1924 (8/1924) määrättiin uudet vaalit toimitettavaksi 1.4.1924 (I vaalipäivä). Istuvan eduskunnan hajaantumismääräystä ei pidetty tarpeellisenä, 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.⁹⁵
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.⁹⁶
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. kommunistilait), jotka hallitus katsoi tarpeel-

92 PeVM 10/1989 vp, s. 5.

93 Valiokunnan lausuman kanssa saman sisältöinen 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.

94 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.

95 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.

96 Jansson (1982, s. 216–218) luonnehtii hajotusta ”tyylipuhtaimmaksi” Suomen historiassa sikäli, että silloin todella olivat vastakkain hallitus ja eduskunnan enemmistö. Jyränki (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.

liseksi, jotta voitaisiin estää ”valtakunnanvastainen, rikollisuutta harjoittavien kansanainesten toiminta”, eivät olleet saaneet eduskunnassa taakseen tarvittavaa määränemmistöstä. Perusteluissa viitattiin myös siihen, että ”nykyinen ajankohta valtakunnan sisäisen tilanteen takia muutoinkin vaatii vetoamista kansaan”.⁹⁷

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.”⁹⁸
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.⁹⁹
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 väliin erimielisyyksiin, joiden keskeisenä aiheena oli kysymys maataloustulosta ja sen jälkeenjääneisyydestä.¹⁰⁰
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 tarpeellisena. 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.¹⁰¹

Viimeisestä hajotusvaalien määräämisestä on tätä kirjoitettaessa kulunut yli 40 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 liikku-

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

98 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 laadiittuun kustannusten supistamisohjelmaan. Ks. tarkemmin esim. Jansson 1982, s. 222–223.

99 Ks. Jansson 1982, s. 223–226 ja Jyräki 1978, s. 199–200.

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

101 Ks. Jansson 1982, s. 229–231 ja Jyräki 1978, s. 187, 191.

matilaa. 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 toimivaltaisuus aikaa. 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.¹⁰²

Neljä vuotta – pienin vaihteluin

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 ennaikaisia vaaleja ei määrätä eikä vaalilain säännöksiä vaalipäivästä (tai vaalin tuloksen vahvistamisesta) muuteta. Perustuslain kannalta ei kuitenkaan ole mitään ongelmaa siinä, että istuvan eduskunnan vaalikausi hieman¹⁰³ pitenee tai lyhenee, jos vaalilain säännöstä vaalien ajankohdasta muutetaan. Jos tasavallan presidentti määrää toimitettavaksi ennaikaiset eduskuntavaalit, istuvan eduskunnan toimikausi lyhenee, periaatteessa jopa vuosia. Ennaikaisten 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 perustus-

102 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 suuri ruhtinas ja sitten tasavallan presidentti. Sopuoinnussa eduskunnan aseman yleisen vahvistamisyhtymyksen kanssa siirrettiin uutta perustuslakia säädettäessä tämä aikaisemman kokoontumisaajan määräämisvalta eduskunnalle itselleen, ks. HE 1/1998 vp, perustelut, s. 83.

103 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. Käytännön tapauksista ks. PeVM 2/2010 vp, jossa oli muun ohessa kysymys eduskuntavaalien vaalipäivän siirtämisestä maaliskuun kolmannesta sunnuntaista pääsääntönä huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin. Perustuslakivaliokunta totesi PL 24 §:n säännöksen asettavan vaalikausille nelivuotisen rytmin, mutta ei säätävän vaalikaudelle tarkkaa neljän vuoden pituutta. Valiokunta katsoi, ettei ehdotuksesta johtuva senhetkisen eduskunnan toimikauden vähäinen pidennys ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

lakien säännösten mukaista käytäntöä noudattaen pidettävä neljäntenä vuotena hajotusvaalien jälkeen eduskuntavaalien normaalina pitoaikana.^{104 105}

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 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 suunnitteen 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 säännöstöissä 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.”¹⁰⁶ Eduskunta ei ole vain 200 valittua kansanedustajaa eikä vain jokin näiden

104 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.

105 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. Laimmuutuksesta, 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.

106 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

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 säädyn 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 koolla olon suhteen: hallitsijasta riippui kutsuttiinko säädyn valtiopäiville useammin kuin joka viides vuosi, ja hallitsija saattoi myös lyhentää pääsäännöksi asetettua neljän kuukauden koolla oloa. 1880-luvulta lähtien säädyn 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 yhdeksäntenkymmenentenä 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, säännönmukainen koolla olokausi pidentettiin 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.¹⁰⁷

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.

edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Vuoden 1928 VJ:n 1 § kuului: ”Valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa Suomen kansaa.”

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

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 lähtökohteisesti 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.¹⁰⁸ Kun ylimääräisten valtiopäivien mahdollisuuskkin 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 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 yksin kalenterivuosien kanssa. Jos eduskunta kokoontuu ja tekee päätöksiä tamikuussa, 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.¹⁰⁹ Jos tasavallan presidentti määräisi ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi, voisivat uudet vaalit ajankohdastaan riippuen merkitä tuntuvaakin poikkeamista valtiopäivien tavanomaisesta rytmistä.¹¹⁰

108 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.

109 Esim. vuoden 2006 valtiopäivien lopulla eduskunta päätti 16.2.2007, että vaaleilla valittava uusi eduskunta kokoontuu vuoden 2007 valtiopäiville 27.3.2007. Valtiopäivien kokoontumisajankohdista ja valtiopäivien viimeisten istuntojen ajankohdista vuosina 1907–1971 ks. Salervo 1977, s. 50–51 taulukko.

110 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

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 hallitsijavalan 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 saman tyyppisinä 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 valtiopäivätyöskentelyn 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 lopuksi (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.

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 päättyneeksi julistamista koskevan kohdan jälkeen nimenomaan 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.¹¹¹

Valtiopäivätyön keskeytykset

Eduskunnan työskentelyn järjestämiseen valtiopäivien aikana kuuluu kahdenlaisia elementtejä sikäli, että täysistuntojen ajankohdista, niiden väliajoista ja yleensä työskentelyn

vät kokoontuivat 3.10.1975. Erotukseksi helmikuussa kokoontuneista valtiopäivistä kutsutaan viimeksi mainittuja valtiopäiviä vuoden 1975 II valtiopäiviksi.

111 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 päättyneeksi oli eduskunta saatavissa koolle ennen vaaleja vain kutsumalla se ylimääräisille valtiopäiville.

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 koolla olo vielä suuressa määrin hallitsijan päätösten varassa: keisari ja suuriruhtinas ei päättänyt ainoastaan valtiopäivien kokoontumis- ja lopettamisajankohdasta, vaan myös valtiopäivätyön keskeyttämisestä määrääjäksi.¹¹² 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 syysistuntoon 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.¹¹³

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 syysistuntoon jakava kesäloma. Keskeytyksiä koskeva päätöksenteko eroaa siten menettelyltään eduskuntatyön yleiseen johtamiseen kuuluvasta täysistuntojen ajankohdan ja niiden välillä ehkä pidettävien väliaikojen määräämisestä, joka viime kädessä kuuluu puhemiehen ja puhemiesneuvoston päätettäväksi.¹¹⁴ Kun valtiopäivien keskeyttämiseen liittyy oikeudellisia seikkoja, joita ei liity muihin istuntojen väliaikoihin, on keskeyttämis-sanaakin syytä käyttää vain TJ 3 §:n tarkoituksessa tehdyistä päätöksistä.¹¹⁵ Puhe-

112 Ks. Ahava 1914, s. 58–61.

113 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 koolla oloapäivistä vuosien 1907–1971 valtiopäivillä. Vuoden 1983 muutoksista VJ:een ks. HE 194/1982 vp ja PeVM 51/1982 vp.

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

115 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.

miehellä on suoraan TJ 3,2 §:n nojalla oikeus kutsua eduskunta jatkamaan valtiopäiviä jo ennen keskeyttämispäätöksen yhteydessä päätettyä kokoontumisaikaa.¹¹⁶

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 jatkamaan 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 oma-aloitteinenkin kokoontuminen valtiopäivien keskeydyttyä tehtiin mahdolliseksi 1969 (685/1969)¹¹⁷ ja vain valtiovarainvaliokuntaa koskenut mahdollisuus jatkaa toimintaa eduskunnan päätöksellä valtiopäivien keskeydyttyä ulotettiin vuonna 1987 kaikkiin muihin erikoisvaliokuntiin (316/1987). Ulkoasiainvaliokunnan erityisasema kuitenkin säilytettiin.¹¹⁸ Vuonna 1990 nämä erikoisvaliokunnat saivat mahdollisuuden kokoontua oma-aloitteisesti (1056/1990),¹¹⁹ ja vuonna 1993 tehtiin suuren valiokunnan näin kokoontuminen mahdolliseksi valtioneuvoston pyynnöstä tai oma-aloitteisesti (1117/1993).¹²⁰

Työjärjestyksen 3 §:ssä on pitäydytty valtiopäiväjärjestyksen lähtökohtaan sikäli, että säännöksen mukaan voidaan valtiopäivien ollessa keskeytettyinä 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 keskeytettyinä tai eduskunnan lopetettua 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 val-

116 Eduskunnan tällaiset kutsumiset jatkamaan keskeytyneitä valtiopäiviä ovat käytännössä olleet hyvin harvinaisia. Viimeksi näin on tapahtunut 1.7.2016 (PTK 77/2016 vp) kun eduskunta oli kutsuttu jatkamaan 23.6.2016 pidetyn täysistunnon jälkeen keskeytettyjä valtiopäiviä. Istunnon aiheena oli pääministerin ilmoitus (PI 3/2016 vp) Yhdistyneen kuningaskunnan kansanäänestyksen johdosta (brexit). Puhemiehen päätös oli 28.6.2016 lähetetty kansanedustajille kutsuna kokoontua täysistuntoon 1.7.2016. Saman 1.7.2016 istunnon päätteeksi hyväksyttiin puhemiesneuvoston ehdotus, että eduskunta päättäisi keskeyttää valtiopäivät istunnon päätyttyä ja kokoontua jatkamaan työtään 6.9.2016. Edellinen tällainen tapaus oli 19.7.2012 (PTK 72/2012 vp), kun eduskunta kutsuttiin jatkamaan 21.6.2012 pidetyn täysistunnon jälkeen keskeytettyjä valtiopäiviä. Koolle kutsumisen syynä oli valtioneuvoston tiedonanto Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle Espanjan pankkisektorin vakauttamiseksi myönnettävästä valtiontakauksesta. Puhemiehen päätös kutsusta oli lähetetty kansanedustajille 17.7.2012. Tätä tapausta viimeksi edeltänyt kerta oli lehtitiedon (Helsingin Sanomat 19.7.2012) mukaan ollut vuoden 1962 ns. mätäkuun valtiopäivät, kun 13.7.1962 työnsä keskeyttänyt eduskunta oli kutsuttu koolle 6.8.1962 käsittelemään lakia maatalouden hintatasosta.

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

118 Ko. lainmuutoksesta ks. LA 168/1986 vp ja PeVM 51/1986 vp.

119 Ko. lainmuutoksesta ks. HE 89/1990 vp ja PeVM 7/1990 vp.

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

tiopäivien ollessa keskeytettyinä (TJ 27,1 §)¹²¹ ja että kansliatoimikunta voi tarvittaessa kokoontua myös valtiopäivien ollessa keskeytettyinä ja eduskunnan lopetettua istuntonsa (TJ 72,4).

Valtiopäivien keskeytettyinä 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 valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa ”eduskunnan on oltava koolla”, ja PL 70 §, jonka mukaan kansanedustajan lakialoite voidaan tehdä ”eduskunnan ollessa koolla”. Koolle ololla 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 normeja 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 koolla oloa ja sen aikaa:

”Koolle ololla 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 koolla olovaatimus koskee, voinee jäädä käytännön varaan. Erityisesti uuden hallituksen muodostamisen osalta olisi kuitenkin pidettävä silmällä sitä ajankohtaa, jolloin hallitus on jättänyt eronpyyntönsä. Jos eronpyyntö johtaa siihen, että hallitus jatkaa toimitusministeristönä ja uuden hallituksen kokoaminen aloitetaan, olisi eduskunnan

121 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 51/1986 vp.

oltava koolla tai se olisi kutsuttava koolle. Samaa voidaan edellyttää tilanteessa, jossa hallitus on saanut eduskunnassa epäluottamuslauseen.”¹²²

Vaatus, 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 koolla oloa koskevaa vaatimusta. Vaatimuksen lisäsi säännösehdotukseen perustuslakivaliokunta, joka piti säännöstä tarpeellisenä sen varmistamiseksi, ”että eduskunta on kaikin puolin toimintakykyinen, kun esimerkiksi sen eri ryhmiä kuullaan pääministerin tehtyä hajotusaloitteen.”¹²³

Säännös mahdollisuudesta tehdä lakialoitteita ”eduskunnan ollessa koolla” on ollut perustuslaissa vuodesta 1983. Siihen asti oli eduskunta-aloitteiden tekomahdollisuus ollut sidottu VJ 32 §:n melko jäykällä säännöksillä: valtiopäivien alussa oli varsinainen 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.”¹²⁴

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 ennenaikaiset 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.¹²⁵ Puhemiehellä olisi oikeudellinen velvollisuus kutsua eduskunta viivy-

122 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.

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

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

125 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 hallitusksymyksen 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 ”hajotusksymystä harkittaessa ja itse päätöstä tehtäessä”. – PL 61,4 §:ssä säädetyllä vaatimuksella koolla olosta ei käytännössä juuri ole itsenäistä merkitystä valtioneuvoston nimittämisessä siihen

tyksettä koolle PL 129 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan myös silloin, kun päätös puolustusvoimien liikekannallepanosta olisi tehty valtiopäivien ollessa keskeytettynä.

Toiminnan jatkuvuus

Eduskuntatyön järjestelyssä on oikeudellista ja käytännöllistä merkitystä sillä, missä määrin eri toimintajaksot käsitetään toisistaan täysin erillisiksi tai vastaavasti toisiaan saumattomasti jatkaviksi. Tämän kysymyksen tarkastelussa on usein käytetty käsitteitä jatkumattomuus- eli *diskontinueettiperiaate* – jatkuvuus- eli *kontinueettiperiaate*. Kysymyksellä on merkitystä eduskunnan organisoitumisessa eli siinä, miten pitkäksi aikaa tai mille jaksolle erilaiset organisoitumiskäytännöt 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 tulneiden 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 niiden 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 ajatuksen vaalikaudeksi kerrallaan valitusta 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 val-

nähdessä, että säännöksessä järjestetty pääministerin valintamenettely joka tapauksessa edellyttää eduskunnan koolla olemista.

tiopäivillä (117/1966). Sama kielto liitettiin myös vuonna 1969 VJ 36 §:ään lisättyyn sääntöeseen 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).¹²⁶ Vuonna 1990 muutettiin VJ 36 §:n säännöstä niin, että valtioneuvoston selonteon käsittelyä voitiin jatkaa vielä seuraavilla valtiopäivillä, jos eduskunta erikseen niin päätti (1056/1990).¹²⁷

Valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset eivät kajooneet 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 jatkaa 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 vastaaventyypisiä sääntöksiä Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnassa muotoiltiin joulukuussa 1994, eduskunnassa muutettiin hallituksen ehdottamaa VJ 54 d §:n sanamuotoa perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti. Tämän seurauksena säännöksessä tarkoitettujen unionin asioiden käsittely eduskunnassa voi jatkaa ” myös välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta”, kunnes asia oli päätetty Euroopan unionissa (1551/1994).¹²⁸

Perustuslain 49 §:n säännöksessä, joka koskee asioiden käsittelyn jatkuvuutta, seurataan varsin tarkoin valtiopäiväjärjestyksen aikana muodostunutta säännöstöä. Pääsääntö on edelleen koko vaalikauden kattava ja siis seuraaviin eduskuntavaaleihin katkeava jatkuvuus. Säännöksen 2 momenttiin sisältyi alun perin kaksi poikkeusta koko vaalikauden kattavasta jatkuvuudesta: välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsitteilyä ei voitu jatkaa seuraavilla valtiopäivillä ja valtioneuvoston selonteon käsittelyä voitiin jatkaa seuraavilla valtiopäivillä vain jos eduskunta niin päätti. Nämä poikkeukset kuitenkin poistettiin säännöksestä perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa (1112/4.11.2011). Perustuslain 49 §:ään sisältyy myös yksi periaatteellisesti merkittävä laajennus valtiopäiväjärjestyksen aikaiseen säännöstöön. Vuonna 1994 valtiopäiväjärjes-

126 Muutosten perusteluista ks. HE 194/1982 vp, s. 10–11.

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

128 Käytännön esimerkkinä jatkuvuuden katkaisemisesta 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.”

tykseen säädetty mahdollisuus jatkaa asian käsittelyä välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta (VJ 54 d §) oli sisällöllisesti rajoitettu vain sellaisiin ehdotuksiin, jotka koskivat Euroopan unionin elimissä tehtäviä päätöksiä. Se sisälsi myös ajallisen rajoituksen sikäli, että käsittely saattoi jatkua vain siihen saakka, kunnes asia oli unionissa päätetty. Perustuslain 49 §:ään asiasta jo alun perin otettu ja vuoden 2011 uudistuksissa sisällöllisesti ennallaan säilytetty säännös on merkittävästi väljempi. Mahdollisuus jatkaa asian käsittelyä edustajainvaaleista huolimatta on ulotettu koskemaan yleensä ”kansainvälisen asian” käsittelyä eikä käsittelyn jatkamiseen ole liitetty mitään kansainvälisistä toimista johtuvaa tai muuta takarajaa.¹²⁹

Kansainvälisiä asioita koskeva PL 49 §:n säännös on eduskunnan toimintojen järjestyksessä periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittävä. Kun jonkin asian käsittelyn oleminen kesken eduskunnan lopettaessa työskentelynsä vaalien alla muutoin merkitsee ko. asian raukeamista ja asian käsitteleminen vaalien jälkeen on mahdollista vain uuden vireillepanon pohjalta, voidaan kansainvälisen asian käsittelyä suoraan perustuslain säännöksen nojalla — ja siis ilman mitään erillisiä päätöksiä — ”tarvittaessa jatkaa” vaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Tällaisen jatkamismahdollisuuden potentiaalinen merkittävyys eduskunnan työskentelyssä erityisesti vaalikauden lopulla puoltaisi hyvää ennakoitavuutta, siis riittävää ennalta selvyttä siitä, missä asioissa näin jatkaminen on mahdollista.

Tältä kannalta voidaan PL 49 §:n säännöksen määrittelyä — ”kansainvälisen asian” — pitää varsin väljänä. Myöskään säätämisasiakirjoista ei saa merkittävää johtoa siihen, mitä kaikkea voisi 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 kansalliseen valmisteluun eduskunnassa. Kun tässä on kyse eduskunnan toiminnassa keskeiseen pääsääntöön (jatkuvuuden katkeaminen eduskuntavaaleihin) tehtävästä poikkeuksesta ja lisäksi

129 PL 49 §:n säätämisestä ks. HE 1/1998 vp, s. 98 ja PeVM 10/1998 vp. Vaalien yli ulottuvan käsittelymahdollisuuden laajentamista yleensä kansainvälisiin asioihin perusteltiin perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä varsin lyhyesti:

”Valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n mukaan Euroopan unionin asioiden käsittelyssä noudatettu käytäntö laajennettaisiin näin ollen koskemaan myös muita kansainvälisiä asioita, joita olisivat esimerkiksi kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamisasiat. Kansainvälisen sopimuksen hyväksymisen tai voimaansaattamisen voidaan arvioida vain harvoin olevan sellainen kysymys, johon eduskuntavaalien jälkeen muodostettavalla uudella hallituksella on erilainen kanta kuin edeltäjällään. Jos näin kuitenkin olisi, hallitus voisi tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa peruuttaa esityksen. Useimmissa tapauksissa asian käsittelyä voitaisiin joustavasti jatkaa vaalien jälkeen ja välttyä näin uuden esityksen antamiselta.”

Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) kajonnut asiaan. Säännöksen muuttamisesta vuonna 2011 ks. HE 60/2010 vp, s. 38—39 ja PeVM 9/2010 vp.

Välikyksymyksen, tiedonannon ja selonteon kohdalla vaalikauden kattavasta jatkuvuudesta säädetyn poikkeuksen poistamista perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 60/2010 vp) seuraavasti:

”Eduskuntatyön ja sitä koskevan sääntelyn kehittäminen nykyistä joustavammaxi puoltavat asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevan pääsäännön ulottamista myös välikysymykseen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon. Myöskään muista nykyisistä eduskuntatyön menettelysäännöksistä ei asetu estettä ehdotetulle 2 momentin kumoamiselle. Valtiopäivillä kesken jäänyttä välikysymyksen tai valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä voitaisiin jatkaa vaalikauden aikana seuraavilla valtiopäivillä. Samoin jatkettaisiin myös kesken jäänyttä selonteon käsittelyä ilman nimenomaista eduskunnan päätöstä.”

menettelynormeista, joiden suhteen ennakoitavuus on hyvin oleellista, ei ”kansainvälisen asian” laajoja tai selvästi harkinnanvaraisuutta sisältäviä tulkintoja juuri voitaisi pitää perusteltuina. Kansainvälisinä asioina ei siten säännöksen mielessä voitaisi pitää esimerkiksi hallituksen esityksiä, jotka koskisivat ihmisoikeustuomioistuimen päätösten vuoksi välttämättömiksi katsottuja muutoksia vaikkapa poliisin valtuuksia koskeviin säännöksiin, tai esityksiä, jotka tähtäävät, mahdollisesti muun ohessa, jonkin direktiivin velvoitteiden kansalliseen toimeenpanoon. Periaatteellisia ongelmia saattaisi PL 49 §:ssä säädetyn, kansanvälistä asiaa koskevan rajauksen soveltamisessa syntyä tilanteissa, joissa selvästi kansainvälistä sopimusta ja sen voimaansaattamista koskevaan esitykseen sisältyisi myös merkittäviä tuon sopimusjärjestelyn ulkopuolelle jääviä, ilman selvää yhteyttä sopimuksen sisältöön olevia säännösehdotuksia. Toisaalta täytynee lähteä siitä, että jonkin kansainvälisen sopimuksen kansalliseen voimaansaattamiseen voi organisaatiosta liittyä myös sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka eivät suoraan ole sopimusvelvoitteiden täyttämistä.

Tarvittavaan selvyyteen PL 49 §:n säännöksen soveltamisessa kuuluu myös se, että käsittelyn jatkamismahdollisuus tai sen puuttuminen (asian raukeaminen) ei jää vain vähitellen esim. valiokuntien työskentelyssä ilmeneväksi asiaksi, vaan tulee virallisesti todetuksi tavalla, joka yhtenäisesti kattaa kaikki vaalikauden työskentelyn päättyessä eduskunnassa vireillä olleet asiat. Tässä suhteessa voidaan tarpeellisenä ja samalla riittävänä järjestelynä pitää käytännössä noudatettua menettelyä, jossa puhemiesneuvosto eduskunnan työn vaalien alla päättyessä kokouksessaan toteaa, mitkä asiat ovat rauenneet ja mitkä esitykset puolestaan ovat PL 49 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä asioita, joiden käsitteilyä voidaan jatkaa vaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä, ja jossa tämä puhemiesneuvoston toteamus PL 49 §:n mukaisista asioista vielä ilmoitetaan täysistunnossa. Hallituksella on valta päättää tällaisten PL 49 §:n mukaisiksi kansainvälisiksi asioiksi katsottujen esitysten peruuttamisesta, mutta kannanotto siihen, mitä esityksiä on pidettävä tällaisina kansanvälisinä asioina, kuuluu yksinomaan eduskunnalle. Puhemiesneuvoston toteaman kannan tosiasiallista merkittävyyttä ei heikennä se, että jos puhemiesneuvoston omaksuman kannan perustuslainmukaisuudesta syntyisi todellista epäselvyyttä, asian viimekätinen ratkaisu kuuluisi perustuslakivaliokunnalle.

Perustuslain 49 § koskee otsakkeensa mukaan asioiden käsittelyn jatkuvuutta. Koko säännöksen, myös sen kansainvälisiä asioita koskevan toisen virkkeen, taustahistoria Valtiopäiväjärjestyksessä liittyy jatkuvuuteen ja sen kehittämiseen — ensin saman vaalikauden valtiopäivien välillä ja sitten kansainvälisten asioiden osalta myös eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Mahdollisuus jatkaa käsittelyä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä on samalla tavoin käsittelyn jatkamista kuin jatkaminen saman vaalikauden myöhemmillä valtiopäivillä — etenemistä siitä vaiheesta, mihin on tultu, ei käsittelyn uusimista. Siitä, että käsittely vaalien jälkeen jatkuu siitä vaiheesta, johon oli tultu ennen vaalia, on lähdetty myös käytännössä. Vaikka tämä voikin johtaa epätavallisiin tilanteisiin — kun esim. lakiesityksen käsittely ennen vaaleja on päättynyt esityksen hyväksymiseen ensimmäisessä käsittelyssä ja poliittiset voimasuhteet ovat vaaleissa merkittävästi muuttuneet

— on eduskunnalla aina mahdollisuus hylätä ja hallituksella mahdollisuus peruuttaa esitys.¹³⁰

130 Perustuslakivaliokunta on käytännössään 22.9.2015 mennessä nähtävästi neljässä asiassa ottanut kantaa esitykseen, joka oli eduskunnassa pantu vireille jo edellisellä vaalikaudella ja jonka käsittelyä jatkettiin PL 49 §:n säännöksen nojalla vaalien jälkeen. Kaikissa näissä asioissa — PeVL 5/2007 vp (HE 86/2005 vp), PeVL 1/2012 vp (HE 187/2010 vp), PeVL 3/2015 vp (HE 289/2014 vp) ja PeVM 2/2015 vp (HE 285/2014 vp) — oli kysymys valtiopuoluevelvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamislain säätämisestä. Kun kysymystä ei kannanotoissa lainkaan kosketeltu, voidaan valiokunnan katsoa pitäneen ongelmattomana sitä, että asian käsittelyä jatketaan siitä, mihin ennen vaaleja oli tultu. — Rauenneiksi katsottavien esitysten ja toisaalta PL 49 §:n säännöksen nojalla vielä vaalien jälkeen käsiteltävissä olevien esitysten toteamisesta puhemiesneuvostossa eduskunnan työn päättyessä vaalikauden lopussa ks. esim. puhemiesneuvoston pöytäkirja 172/2014 vp (14.3.2015) ja eduskunnan kirjelmä 61/2014 vp. Ks. myös puhemiehen ilmoitus täysistunnon 14.3.2015 (PTK 175/2014 vp) alussa: ”Puhemiesneuvosto on tänään pitämässään kokouksessa todennut, että hallituksen esitykset 264, 285, 286, 289/2014 vp ovat perustuslain 49 §:ssä tarkoitettuja eduskunnassa vireillä olevia kansainvälisiä asioita, joiden käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa myös eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä.”

IV KANSANEDUSTAJAN ASEMA

Valtiosääntöön 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 tosiasiassa huomattava merkitys parlamentaarisessa käytännössä vakiintuneilla käsityksillä siitä, miten valtiopäivät toimivat ja mitkä ovat toiminnan edellytykset.

Yleinen riippumattomuus

Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on toimessaan ”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 immunitetisäännös 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 alemman tasoisiin säännöksiin, joiden nimenomaisena tarkoituksena olisi rajoittaa edustajan perustuslaista johtuvaa toimintavapautta edustajan-toimessa. 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 sen sijaan 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 esi-

merkiksi 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.¹³¹ 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, merkitsisi sen myöntämisen tällöin kuitenkin PL 29 §:ssä kielletyn riippuvuussuhteen hyväksymistä.

Muut sidonnaisuudet ja eduskuntaryhmän rooli

Perustuslain 29 §:n merkitys ei rajoitu 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 merkitystä. Sama periaatteellisesti tärkeä seikka koskee myös eduskuntaryhmästä tulevia ohjeita. Eduskuntaryhmien tosiasiasa oleellisen tärkeä merkitys eduskunnan työskentelylle vaatii tässä kuitenkin ryhmien aseman ja ryhmän ja kansanedustajan suhteen tarkempaa tarkastelua.

Puolueilla on vuoden 1906 eduskuntauudistuksesta alkaen ollut merkittävä tosiasiallinen rooli kansanedustajien valinnassa ja valtiopäivien toiminnassa. Vuonna 1969 säädetyt puoluelaki ja kansanedustajain vaalilaki merkitsivät puolueiden valtiollisessa elämässä tosiasiasa saaman aseman virallista huomioon ottamista myös lainsäädännössä. Perustuslain 25,3 §:ssä lähdetään nyt siitä, että rekisteröidyt puolueet asettavat ehdokkaita eduskuntavaaleissa. Eduskuntaan tullaan käytännössä valituiksi jotakuinkin yksin-

131 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. Kotosen 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.

omaan vain puolueiden ehdokaslistoilta. Saman puolueen listoilta valituiksi tulleet kansanedustajat ovat käytännössä järjestäytyneet eduskunnassa omiksi ryhmikseen. Nämä eduskuntaryhmät ovat jo pitkään olleet aivan oleellinen elementti eduskunnan toiminnan jäsentämisessä. Edustajien osallistuminen päätöksentekoon täysistunnossa ja valiokunnissa tapahtuu tosiasiaassa suuressa määrin sen mukaisesti, mitä eduskuntaryhmissä on etukäteen päätetty. Eduskuntaryhmissä tällä tavoin toteutuva valmistelu ja ohjaus ei ole merkittävää vain ”ryhmäkurin” tai yleensä yksittäisiin edustajiin kohdistuvan vaikutuksen kannalta, vaan se on itse asiassa myös välttämätön edellytys eduskunnan toiminnan käytännön sujuvuudelle ja ennustettavuudelle.

Eduskuntaryhmien tosiasiallisesta merkittävyudesta huolimatta on niiden huomioon ottamiseen säädöksissä suhtauduttu pidättyvästi. 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 on eduskuntaryhmien neuvoteltava hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valitsemista. Eduskuntaryhmien asemaa parlamentin arjessa osoittaa TJ 51 §, joka koskee ryhmäpuheenvuorojen käyttämistä täysistunnossa.¹³²

Pidättyvyys eduskuntaryhmien ja niiden toiminnan oikeudellisessa sääntelyssä on ollut ja on perusteltua, koska niiden toiminnan oleellinen sisältö on nimenomaan poliittinen – olla viime vaiheen konkreettisena jäsentäjänä poliittisessa prosessissa, jota kansanvaltaisen järjestelmän ylin valtiollinen päätöksenteko välttämättä edellyttää. Tilanne eduskuntaryhmiä koskevassa oikeudellisessa sääntelyssä on kuitenkin viime vuosina muuttunut. Uusilla sääntelyillä ei ole pyritty vaikuttamaan poliittisiin prosesseihin tai kansanedustajan toimintavapauteen. Syy on ollut arkisempi: ryhmien toiminnassa tulee esille laadultaan oikeudellisia asioita, kuten saatujen tukien käytön valvonta, yksityisoikeudelliset sopimukset ja työnantajatehtävät, joiden on katsottu vaativan oikeudellisen tilanteen selventämistä säännöksiin.

Uusi säätely kohdistettiin ensi vaiheessa eduskuntaryhmien saamaan tukeen ja sen käytön valvontaan. Eduskuntaryhmät ovat vuoden 1967 talousarviosta alkaen saaneet valtiolta käyttövaroja ryhmäkanslioita varten. Kun järjestelyn katsottiin vaativan selventämistä

132 Tekstissä viitattujen säännösten lisäksi on eduskuntaryhmät mainittu lain tasolla turvatoimista eduskunnassa annetun lain (364/2008) 2 §:ssä, jossa on kysymys mahdollisuudesta kohdistaa turvatoimia ”eduskunnan ja eduskuntaryhmän palveluksessa olevaan”, sekä työjärjestyksen tasolla TJ 6 §:n 1 momentin 12) kohdassa, joka koskee ehdotuksien tekemistä eduskuntaryhmien keskinäisestä istumajärjestyksestä täysistunnossa, TJ 43 a §:n 1 momentissa, jonka mukaan eduskuntaryhmällä, joka ei ole edustettuna valiokunnassa tai sen jaostossa, on oikeus saada jäljennös vielä keskeneräisen asian käsittelyasiakirjoista, jos ne eivät ole salaisia, sekä vuonna 2018 tehdystä muutoksesta (267/2018) alkaen TJ 72,1 §:ssä, joka koskee eduskuntaryhmien huomioonottamista kansliatoimikunnan varajäsenten valinnassa ja vuonna 2019 tehdystä muutoksesta (123/2019;20.12.2018) alkaen TJ 17 a §:ssä, joka koskee tiedusteluvalvontavalioikunnan jäseneksi tai varajäseneksi aiottua kansanedustajaa koskevan tiedon ilmoittamista myös hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajalle.

sekä suhteessa valtioavustuslakiin että ryhmien saamien avustusten käytön valvonnassa, säädettiin vuonna 2010 eduskuntaryhmien yhteistyöhön perustuneen lakialoitteen pohjalta laki eduskuntaryhmien tuesta (1091/10.12.2010).¹³³ Laki sisälsi säännöksiä ”taloudellisista” kysymyksistä (eduskuntaryhmille valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa annettavasta avustuksesta, määrärahan jakoperusteista, ryhmän mahdollisuudesta saada palveluja eduskunnan kanslialta, ryhmän kirjanpidosta ja avustuksen käytön valvonnasta) mutta ei varsinaisesti eduskuntaryhmien asemasta. Kun ryhmien oikeudellisen aseman epäselvyyttä kuitenkin pidettiin ongelmallisena, asetti puhemiesneuvosto 5.10.2010 – eduskuntaryhmien tukea koskevan em. aloitteen vielä ollessa käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa – työryhmän ”valmistelemaan säännökset eduskuntaryhmien ja niiden oikeudellisen aseman määrittelemiseksi”. Työryhmän työhön perustuva eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoittama lakialoite (LA 127/2010 vp) lähetettiin perustuslakivaliokuntaan 24.2.2011, mutta valiokunta ei ehtinyt käsitellä aloitetta ennen vaalikauden päättymistä. Asian raukeaminen vuoden 2010 valtiopäivillä ei kuitenkaan merkinnyt pitkää viivästyä. Lokakuussa 2012 jätettiin eduskuntaan uusi kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoittama lakialoite, joka verraten vähäisin muutoksin vastasi em. rauennutta aloitetta (LA 64/2012 vp). Aloite käsiteltiin valmistelevasti perustuslakivaliokunnassa (PeVM 11/2012 vp), ja aloitteen pohjalta hyväksytty laki eduskuntaryhmistä (979/28.12.2012) tuli voimaan 1.1.2013. Lailla kumottiin eduskuntaryhmien tuesta vuonna 2010 annettu laki, jonka säännökset oli vähäisin muutoksin ja täydennyksin otettu uuteen lakiin.

Lain säätämisen syitä ja tavoitteita kuvattiin ehdotuksen (LA 64/2012 vp) perusteluissa seuraavasti:

”Voimassa olevaa eduskuntaryhmiä koskevaa sääntelyä voidaan luonnehtia varsin hajanaiseksi ja eräällä tavalla pistemäiseksi. Kuitenkin eduskuntatyö tosiasiaissa olennaisilta osin rakentuu juuri eduskuntaryhmien olemassaololle ja kansanedustajien toiminnalle omissa ryhmissään. Siksi jo periaatteellisista syistä on tarpeen saattaa voimaan eduskuntaryhmiä koskeva perussääntely. Tällainen sääntely on tarpeen myös käytännön syistä, koska nykyisellään eduskuntaryhmien oikeudellinen luonne on hyvin epäselvä. Ne eivät ole oikeudellisesti osa mitään puoluetta. Tällainen oikeudellisen aseman epäselvyys on hankalaa erityisesti niiden kolmansien osapuolten kannalta, jotka haluavat ryhtyä oikeussuhteisiin eduskuntaryhmän kanssa esimerkiksi tavarantoimittajina tai palkattuina työntekijöinä.

Nyt ehdotettavan lain on tarkoitus muodostaa eduskuntaryhmien oikeudellisen aseman perusta. Lakiin ehdotetaan otettavaksi vain ryhmien aseman järjestämisen kannalta välttämättömät vähimmäissäännökset.

Lailla ei puututtaisi siihen, mikä eduskuntaryhmän ja puolueen suhde on tai miten valitaan edustajia valtioneuvoston jäseniksi. Ehdotettavan sääntelyn keskeiseksi lähtökohdaksi voidaankin luonnehtia pyrkimystä jättää mahdollisimman paljon ryhmän toiminnan järjestämisestä ryhmän oman autonomian varaan.”

133 Lain säätämisestä ks. LA 34/2010 vp ja PeVM 5/2010 vp. Aloite oli valmisteltu eduskunnan kanslian ja eduskuntaryhmien kanslioiden yhteistyönä, ja se jätettiin eduskuntaan kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajien lakialoitteena.

Lain sisällöstä on eräät periaatteellisesti merkittävät kohdat syytä erikseen mainita. Eduskuntaryhmän jäsenyyttä koskeva lain 6 § lähtee siitä, että ”eduskuntaryhmän muodostavat saman rekisteröidyn puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokaslistalta viimeksi toimitetuissa eduskuntavaleissa muista vaalipiireistä kuin Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä valitut henkilöt”. Säännöksen mukaan raja on kuitenkin liikkuva sikäli, että ryhmä voi hyväksyä jäsenikseen muitakin kansanedustajia, edustaja voi kesken vaalikauden erota ryhmästä ja siirtyä toiseen ryhmään (jos tämä hyväksyy uuden jäsenen) tai perustaa uuden eduskuntaryhmän. Mielenkiintoista on, että perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti säännöksessä nimenomaisesti todetaan, että kansanedustaja voi jättäytyä eduskuntaryhmien ulkopuolelle.¹³⁴ Säännös merkitsee sitä, että eduskunnassa voi olla vaikkapa vain yhden kansanedustajan muodostamia eduskuntaryhmiä ja yksittäisiä eduskuntaryhmien ulkopuolella olevia ”villejä” kansanedustajia. Lain säännösten puitteissa jää ”villin” kansanedustajan aseman ja rekisteröidyn eduskuntaryhmän yksinään muodostavan kansanedustajan aseman välille se merkittävä ero, että vain rekisteröity eduskuntaryhmä voi saada lain 2 luvussa tarkoitettua tukea ja vain sitä koskee lain 3 §:ssä tarkoitettu oikeushenkilöys.¹³⁵

Oikeushenkilöiden eduskuntaryhmä saa kun se on merkitty eduskunnan keskuskansliassa pidettävään eduskuntaryhmärekisteriin. Säännös siitä, että eduskuntaryhmä voi

134 Lakialoitteessa (LA 64/2012 vp) oli ko. 6 §:n 2 momentissa nimenomaisesti edellytetty, että ”jokainen kansanedustaja kuuluu johonkin eduskuntaryhmään”. Perusteluissa todettiin lyhyesti: ”Pykälän 2 momentissa ehdotetaan perustuslain tarkoitusta vastaavasti säädettäväksi, että kukin edustaja kuuluu johonkin eduskuntaryhmään. Säännös merkitsisi samalla sitä, että eduskunnassa ei voi olla ns. villejä edustajia.” Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin kannattamaan edustajan oikeutta jättäytyä eduskuntaryhmien ulkopuolelle ja perusteli tätä yleisperusteluissaan seuraavasti (PeVM 11/2012 vp):

”Lakialoitteen ehdotukset jokaisen kansanedustajan kuulumisesta johonkin eduskuntaryhmään ja kurinpitotyyppisten toimien sääntelystä poikkeavat edellä esitetyistä perustuslain 29 §:n perusteluiden lähtökohdista. Valiokunnan mielestä eduskuntaryhmien oikeushenkilöllistäminen ei edellytä, että jokaisen kansanedustajan olisi kuuluttava johonkin eduskuntaryhmään. Ehdotettu säännös mahdollisuudesta erota eduskuntaryhmästä ja perustaa uusi eduskuntaryhmä on sinänsä aiheellinen perustuslain 29 §:n kannalta. Ehdotus velvoittaa kuitenkin rekisteröimään myös yhden tai muutaman kansanedustajan eduskuntaryhmän, laatimaan sille säännöt ja huolehtimaan tarvittavasta hallinnosta. Kansanedustajan toimintavapauden kannalta on asianmukaisempaa, ettei kansanedustajaa velvoiteta lailla kuulumaan johonkin eduskuntaryhmään”.

135 Perustuslakivaliokunnan kannanotto ja sen mukainen lakiehdotuksen muutos ei ollut merkittävä vain sikäli, että eduskunnassa voi eduskuntaryhmiä koskevasta säätelystä huolimatta olla, niin kuin valiokunta totesi, ”ns. villejä edustajia”. Tämän todettuaan valiokunta lausui (PeVM 11/2012 vp, s.3): ”Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen tarkoittamia eduskuntaryhmiä ovat edelleen muutkin kuin eduskunnan keskuskansliassa pidettävään eduskuntaryhmärekisteriin merkityt eduskuntaryhmät.” Mitä kaikkea lausumalla on tarkkaan ottaen tarkoitettu, ei ole selvää. Siinä tuskin on ajateltu niin merkittävää ”muiden” eduskuntaryhmien mahdollisuutta, että jotkin vakiintuneesti toimineet eduskuntaryhmät jättäisivät rekisteröitymättä laissa tarkoitettulla tavalla. Lausuma näyttää selvästi kuitenkin tarkoittavan, että se tehtävä (osallistumis/vaikuttamismahdollisuus), joka PL 26 §:ssä ja PL 61 §:ssä on osoitettu eduskuntaryhmille, ei uuden lain ollessa sovellettavana kuulu vain sen mukaan rekisteröidyille eduskuntaryhmille, vaan myös muille eduskuntaryhmille. Kun vakiintuneet eduskuntaryhmät käytännössä rekisteröityvät ja ryhmistä mahdollisesti eroavat voivat rekisteröityä uusina ryhmänä, esiintyyneen tällaisia ”muuta” eduskuntaryhmiä käytännössä harvoin ja vain pienessä mitassa. (Vaalikaudella 2011–2014 muodostivat Vasemmistoliiton eduskuntaryhmästä 2011 erotetut ed. Mustajärvi ja ed. Yrttiaho Vasenryhmän eduskuntaryhmän, joka sitten myös rekisteröityi eduskuntaryhmärekisteriin 15.4.2013. Perussuomalaisen ed. Hirvisaari, joka tuluaan 4.10.2013 erotetuksi puolueesta erosi eduskuntaryhmästään, perusti oman Muutos 2011 -eduskuntaryhmän, joka myös rekisteröitiin eduskuntaryhmärekisteriin 28.10.2013.) Valiokunnan mietinnön sanavalinnat eivät vastaa siihen, millä edellytyksillä valiokunnan mainitsema villi edustaja tai useampi villi edustaja ehkä muodostaa valiokunnan tarkoittaman ”muun” eduskuntaryhmän. Kun yksikin kansanedustaja voi rekisteröityä uuden lain mukaiseksi eduskuntaryhmäksi, näyttäisi johdonmukaiselta ymmärtää valiokunnan lausuma niin, että yksikin ”villi edustaja” voi muodostaa tässä tarkoitettun ”muun” eduskuntaryhmän.

saada nimiinsä oikeuksia ja tehdä sitoumuksia ja olla asianosaisena tuomioistuimessa, on periaatteellisesti ja käytännöllisesti tärkeä, koska tällaista oikeushenkilön asemaa ei eduskuntaryhmillä ole aikaisemmin ollut. Merkittävää on myös, että uudessa laissa ei lainkaan kajota tiettyihin periaatteellisesti tärkeisiin asioihin, jotka siten jäävät määräytymään muilla perusteilla, jäävät ”ennalleen”. Yksi tällainen asia on eduskuntaryhmän oikeus päättää tietynlaisista ryhmän jäseniä koskevista kurinpidollisista toimista. Perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä todettiin kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n perusteluissa asiasta mm. (HE 1/1998 vp, s. 84):

”Eduskuntatyö perustuu olennaisesti eduskuntaryhmien olemassaololle ja niissä tapahtuvalle toiminnalle. Eduskuntaryhmään liittyminen on kuitenkin kansanedustajalle vapaaehtoista eikä kansanedustajana toimiminen edellytä ryhmän jäsenyyttä. Liittyessään eduskuntaryhmään kansanedustajat ovat tietoisia ryhmän säännöistä ja toimintatavoista. Tästä syystä eduskuntaryhmät voisivat säännöksen estämättä nykyiseen tapaan kohdistaa jäseniinsä erilaisia ryhmän toimintaan osallistumiseen ja ryhmän jäsenyyteen liittyviä sääntöjensä mukaisia seuraamuksia, jotka perustuvat ryhmän sisäiseen toimintavapauteen.”

Em. lakialoitteessa viitattiin näihin perusteluihin (LA 64/2012 vp, s. 13) ja päädyttiin ehdottamaan 6 §:n loppuun momenttia, jonka mukaan ryhmän säännöissä voitiin määrätä, että ”eduskuntaryhmällä on oikeus päättää eduskuntaryhmän jäsenelle annettavasta huomautuksesta, varoituksesta, hänen erottamisestaan ryhmästä määrääjäksi tai pysyvästi taikka muusta vastaavasta toimesta.” Tavoitteena ei ollut laajentaa ryhmille jo kuuluviksi katsottuja valtuuksia, vaan pikemminkin vain antaa laissa ”selkeät säännöt” kysymykseen tulevista kurinpitotyyppisistä toimista (perustelut s. 6). Perustuslakivaliokunta kuitenkin ehdotti säännöksen poistamista laista ja totesi perusteluina (PeVM 11/2012 vp, s.3):

”Lisäksi valiokunta pitää ryhmän oman autonomian kannalta asianmukaisena, ettei eduskuntaryhmän jäsenten ryhmälle maksettavista maksuista tai kurinpitotyyppisistä toimista säädetä miltään osin laissa, vaan niistä päättäminen jää nykyisin tavoin kokonaan eduskuntaryhmän päätösten ja käytäntöjen varaan.”

Valiokunnan kannan mukaisesti momentin säännös jätettiin pois laista.

Vaikka eduskuntaryhmän valta päättää jäsenen kohdistuvista kurinpitotyyppisistä toimista näin jäikin ”eduskuntaryhmän päätösten ja käytäntöjen varaan”, on tärkeää, että määrättävät sanktiot eivät tässä voi olla oikeudellisia sanktioita, jollaisia ovat esimerkiksi yleiset rikosoikeudelliset sanktiot tai virkamieheen virkavelvollisuuksien rikkomisen vuoksi valtion virkamieslain mukaan kohdistettavissa olevat seuraamukset ja voisivat olla esimerkiksi sellaiset seuraamukset kuin kansanedustajan puhevapauden rajoit-

taminen, erottaminen valiokuntajäsenyydestä¹³⁶ tai edustajanpalkkion vähentäminen.¹³⁷ – Kansanedustajan aseman kannalta oleellista on, että eduskuntaryhmillä ei ole – eikä niille voitaisi perustuslaista poikkeamatta antaa – valtuuksia, jotka oikeudellisesti merkitsisivät kavennusta edustajalle perustuslain mukaan kuuluviin oikeuksiin, erityisesti juuri PL 29 §:ssä tarkoitettuun riippumattomuuteen ja PL 31 §:ssä taattuun puhevapauuteen. Siten esimerkiksi se, miten kansanedustaja täysistunnossa äänestää, ei ole oikeudellisesti tarkasteltuna eduskuntaryhmän tai minkään muunkaan tahon ohjattavissa. Siten ei myöskään ryhmästä erottaminen voi vaikuttaa kansanedustajan valtiosäännön mukaisiin oikeuksiin.¹³⁸

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 koossa olon 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, kuitenkaan ei ole mitään harkintavaltaa, näyttää pelkkä ilmoitus olevan riittävä – Työnantajan ja työntekijän välillä tehty välipuhe, miehen edusmiehyys vaimonsa yli, olosuhteet, joissa velallinen

136 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.

137 Kun eduskuntaryhmä päättää jäseniään koskevista kurinpitotyyppisistä toiminna, on lähtökohtaisesti kyse seuraamuksista, jotka liittyvät – kuten PL 29 §:n perusteluissa aikanaan todettiin (HE 1/1998 vp, s. 84) – ”ryhmän toimintaan osallistumiseen ja ryhmän jäsenyyteen”, siis siihen, miten edustaja on ryhmän jäsenenä toiminut edustajantoimissa. Tässä suhteessa hyvin poikkeuksellisenä voidaan pitää vuodelta 2016 olevaa tapausta, jossa keskustan eduskuntaryhmä kokouksessaan 23.6.2016 päätti antaa maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaiselle kirjallisen varoituksen sen johdosta, että hän oli Metsähallituksen pääjohtajan valinnassa toiminut ryhmän tahdon vastaisesti. Uusien muodollisten – lievienkin – sanktioiden liittämiseen ministerin lainmukaisiin virkatoimiin on kai yleensä syytä suhtautua pidättyvästi, ja poliittisen, ministerin ryhmässä nauttimaan luottamukseen liittyvän kritiikin esittäminen taas lienee yleensä mahdollista myös ilman muodollisia sanktioita.

138 Mahdollisuus erottaa kansanedustaja eduskuntaryhmän jäsenyydestä on kuitenkin nähty valtiosäännön kannalta myös jossain määrin ongelmalliseksi mm. siihen nähden, että ryhmän jäsenyydestä erotettu ei pääse käyttämään sitä mahdollisuutta osallistua poliittiseen päätöksentekoon, joka sisältyy eduskuntaryhmien kuulemiseen ennen aikaisten vaalien määräämisen ja hallituksen muodostamisen yhteydessä (PL 26 ja 61 §). Tähän liittyvistä näkökohdista ks. Antero Jyräki, Valta 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. Ks. toisaalta myös, mitä edellä on alaviitteessä 135 todettu – PeVM 11/2012 vp lausuttuun viitaten – perustuslaissa olevien eduskuntaryhmäjäsenien koskevien mainintojen soveltamisesta. 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 sekä Heikki Halila, Eduskuntaryhmien oikeudellinen sääntely. Vero ja finanssi. Matti Myrsky 60 vuotta, Jyväskylä 2013, s. 519–527.

muuten voidaan kieltää paikkakunnalta poistumasta, kaikki ne ovat voimattomat estämään edustajaa vp:lle saapumasta ja edustajana toimimasta.”¹³⁹

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 kieltoa hoitaa kyseistä virkaa. Kuntien ja evankelisluterilaisen kirkon virkamiesten samoin kuin työsopimuslain alaisissa työsopimussuhteissa olevien kohdalla edustajan vapautuminen palvelussuhteen hoitamisesta ei ole samalla tavoin selvää. 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 viranomaisen 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.¹⁴⁰ 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.¹⁴¹

Kansanedustajan oikeus päästä hoitamaan edustajantehtävänsä 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 viranomaisen mahdollisuutta rikosprosessuaalisen vapaudenriiston käyttämiseen. Se ei myöskään estä panemasta kansanedustajalle tuomittua vapausrangaistusta täytäntöön tavanomaisen menettelytapojen mukaisesti.

139 Ahava 1914, s. 36.

140 Ks. HE 1/1998 vp 30 §:n perustelut, s. 84: ”Pykälän 1 momentti korvaisi 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.”

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

Riippumattomuus ja uudet lahjomasäännökset

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.¹⁴²

Rikoslain 40 luvun 4 §:ssä (604/2002 ja nyt 637/2011) kriminalisoidun teon nimike on lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Säännöksessä osoitettu rikostunnusmerkistö sisältää sekä saatavia etuja että niiden vuoksi suoritettavia toimia koskevia elementtejä, joiden kummankin täyttyminen on teon rangaistavuuden edellytys. Saatavan edun osalta on kysymys siitä, että kansanedustaja itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun tai tekee muutoin aloitteen sellaisen saamiseksi taikka hän 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sellaista koskevan lupauksen tai tarjouksen. Lisäksi edellytetään, että kansanedustaja ”edun vuoksi” lupaa toimia edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla.¹⁴³ Säännöksen yksityiskohtien tulkintaan ei tässä ole syytä paneutua. Voidaan kuitenkin todeta, että säännös koskee kaikkea edustajantoimessa tapahtuvaksi katsottavaa toimintaa 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.

Vuoden 2002 lainmuutoksen 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 pyritäisiin soveltamaan toimiin, joihin koskemattomuussäännöksen ei katsotaisi soveltuvan. Edustajan suojan kannalta on kuitenkin eduksi, että rikoslain muutoksen

142 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.

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

valiokuntavalmistelussa on nimenomaisesti omaksuttu käsitys, jonka mukaan ”rikoslain säännöstä on tulkittava lähtökohtaisesti siten, ettei sen piiriin kuulu toimintaa, joka ei ole koskemattomuussäännöksen piirissä.”¹⁴⁴

Lahjoman ottamista kansanedustajana koskevat säännökset ovat sittemmin vielä jonkin verran muuttuneet. Eduskunta hyväksyi vuonna 2011 edellä mainitun Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja hyväksyi sen yhteydessä paitsi joitakin yksityiskohtamuutoksia rikoslain 40 luvun 4 §:ssä säädettyyn (604/2002) lahjoman ottamista kansanedustajana koskevaan rikostunnusmerkistöön myös uuden, törkeää lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevan rangaistussäännöksen (RL 40:4 a §).¹⁴⁵

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

Immuneettijärjestelyt

Yleisiä näkökohtia

Kansanedustajan immuneettia tai koskemattomuutta koskevat säännökset toteuttavat samaa yleistä tavoitetta kuin edellä tarkastellut kansanedustajan yleistä riippumattomuutta ja imperatiivisen mandaatin kieltoa koskevat säännökset. Kysymys 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 immuneettijärjestelyillä 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. Immuneettisäännöksillä rajoitetaan sen sijaan josain 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 syyttäväviranomaisten – siis periaatteessa toimeenpanovallan – toimenpiteiltä. Osaksi, kansanedustajan puhevapauden osalta, immuneettisäännökset voivat johtaa koko oikeudenkäynnin estämiseen.

144 Ks. LaVM 10/2002 vp s. 8. Mainittakoon, että lakivaliokunnalle asiassa lausunnon antanut perustuslakivaliokunta oli esittänyt kansanedustajaa koskevien lahjontasäännösten poistamista lakiehdotuksesta ja pitänyt aiheellisena, 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 rangaistussäännöksellä saavutettaviksi arvioituiden hyödyt olisivat.” Ks. PeVL 29/2001 vp.

145 Ks. HE 79/2010 vp ja siitä annetut PeVL 68/2010 vp ja LaVM 45/2010 vp sekä laki 637/2011. Lailla myös lisättiin rikoslain 16 lukuun uusi 14 b §, joka koskee törkeää lahjuksen antamista kansanedustajalle.

Immunitetisäännösten 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 syyttäväviranomaisten valtuuksia epäillyn henkilön vapauden rajoittamiseen sovelletaan kansanedustajiin vain aidosti vakavissa tapauksissa.

Immunitetti edustajan toimissa

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 äänen enemmistöllä antamasta suostumuksesta. Säännös on vanhaa perua, sisältyy ja sanamuodoltaan vähäisin poikkeuksin sama kuin 1906 VJ 11 § ja 1928 VJ 13 §.¹⁴⁶ 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 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 harjittavaksi 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. Pynnön 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.

146 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). Yleisesti edustajan sananvapaudesta ks. myös Riitta Ollila, Parlamentaarinen immunitetti ja poliitikkojen sananvapaus, Lakimies 2012, s. 525–546.

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 valtiotelinten toimivallanjaossa ottaa itselleen syyttäjälle tai tuomioistuimelle kuuluvan kysymyksen harkintaa, eikä sillä ole siihen asiallisia edellytyksiä. Suostumus voidaan olla myöntämättä, vaikka eduskunnassa tosiasiassa 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.”¹⁴⁷

Kun immuniteetissa on kysymys edustajantehtävään kuuluvasta suojasta eikä mistään valtiopäivä- tai vaalikausijakoon liittyvästä asiasta, ei ole mitään estettä esittää syytteen 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 syytteen 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

147 Ks. myöhempanä vielä tarkasteltava PeVM 18/1932 vp ja sen liitteenä olevat lausunnot.

tavoittelevalla 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 syypääksi 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 selkeä mielipiteiden lausumista tai muuta asiain käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, joka voi antaa aiheen edustajan syyteeseen panemiseen valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä edellytetyin tavoin. Sitä vastoin teot ja lausunnot, jotka eivät liity edustajantehtävien suorittamiseen, eivät myöskään ole viimeksisanotun pykälän alaisia.”¹⁴⁸

Kuvausta voidaan pitää edelleen asianmukaisena myös PL 30 §:n soveltamisessa.¹⁴⁹

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 syyteeseen 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 mietintöönsä varten neljän tunnetun oikeusoppineen, K.J. Ståhlbergin, R.A. Wreden, Rafael Erichin ja Eino J. Ahlan asiantuntijalausunnot. Valiokunta katsoi (PeVM 18/1932 vp), 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

148 PeVM 18/1932 vp.

149 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.”

anomuksen takana olivat poliittiset motiivit ja todettiin, että sen allekirjoittajat olivat itsekin 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).¹⁵⁰

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.¹⁵¹

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 viranomaisten huomautuksista piittaamatta jättäneen huolehtimatta työsuojelutoimenpiteistä useilla työmailla. Pyynnössä katsottiin, että kirjallinen kysymys sisälsi tahallisen väitteen hakijoiden syyllistymisestä rikolliseen tekoon ja että väite haittasi heidän elinkeinoaan ja täytti herjausrikoksen tunnusmerkistön. Perustuslakivaliokunta, jolle asia lähetettiin valmisteltavaksi, totesi mietintönsä lopuksi (PeVM 13/79 vp): ”Perustuslakivaliokunta katsoo, että ed. Ekorren kirjallisessa kysymyksessään n:o 34 (1979 vp.) esittämiä lausumia ei ole tehty tahallisesti vastoin parempaa tietoa, ilkeästä 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 syytteeseen panemisesta ole syytä suostua.” Asiaa täysistunnossa käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan epäävä ehdotus hyväksyttiin äänestyksettä.¹⁵²

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

150 1932 vp ptk, s. 2704–2710, 3085–3100.

151 1947 vp ptk, s. 3462, 3478, 3631–3634, 3709–3711.

152 1979 vp ptk, s. 1792–1797.

lähinnä voisi koskea vahingonkorvauskanteen ajamista, ei juuri ole käytännön merkitystä.¹⁵³

Muita tilanteita koskeva immuniteetti

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 immuniteettia 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 kahdenlainen. Se palvelee eduskunnan tarvetta tietää kansanedustajan esteistä hoitaa edustajantointia. 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.

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 syylliseksi 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.¹⁵⁴ Se ei myöskään ulotu tuomitun vapausrangaistuksen täytäntöön panemiseen. Sen sijaan se antaa suojaa tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten pidättämis- ja vangitsemisvaltaa vastaan. Historialli-

153 Tekstissä esitetyn kannan omaksui myös eduskunnan oikeusasiamies vuonna 1975 käsitellessään tapausta, jossa eduskunnan puhemiehistö 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 tarkoitetulla 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 syytetä” (em. kertomus, s. 22). Ehdotus ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

154 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 syytetä 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.

selta 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 epäillylle 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 rikoksentehtijän tapaamista rikoksen teosta tai välittömästi sen jälkeen rikoksen tekopaikalta tai sen välittömästä läheisyydestä taikka keskeytyksettömästä takaa-ajosta, joka oli aloitettu välittömästi teon jälkeen. Tällaisissa tilanteissa voidaan lähteä siitä, että pidättäminen on kohdistunut ilman epäilystä oikeaan henkilöön. Eduskunnan suostumuksen tarpeeseen vaikuttavana kriteerinä sanontaa voitiin siten pitää hyvin selvänä. Sanonnan muuttaminen ei vaikuta myönteiseltä muutokselta edustajan suojan kannalta.¹⁵⁵ Mahdollisuus pidättää ilman eduskunnan suostumusta koskee nyt 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 säädetyt kiinniottamiset esimerkiksi henkilölisyyden selvittämistä ja henkilön suojaamista varten.¹⁵⁶ Kansanedustajan toimintamahdollisuuksien turvaaminen ei vaadi suojasäännöksen ulottamista tällaisiin lyhytaikaisiin vapaudenmenetyksiin, eikä se käytännön syistä olisi mahdollistakaan.¹⁵⁷

155 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 kynnyks, jolla turvattaisiin eduskunnan toimintaedellytykset.” (HE 1/1998 vp, s. 85)

156 Poliisilaki (872/2011) 2 luvun 2 ja 3 §.

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

Jossain määrin ongelmallinen suojasäännöksen kannalta on pakkokeinolain (806/2011) 5 luvussa tarkoitettu matkustuskielto. Nykyistä pakkokeinolakia edeltäneen pakkokeinolain (450/1987) eduskuntakäsittelyssä 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.”¹⁵⁸

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.¹⁵⁹ Matkustuskielto voisi – ainakin Helsingin ulkopuolella asuvan kansanedustajan kohdalla – tosiasiaa estää edustajantoimen hoitamisen yhtä tehokkaasti kuin pidättäminen tai vangitseminen. Kansanedustajan toimintavapauden suojaamisen näkökulmasta voidaan valiokunnan kantaa siten pitää aiheellisena. 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.¹⁶⁰

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.

158 PeVL 4/1986 vp, s. 3.

159 LaVM 9/1986 vp, L 457/1987.

160 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)

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 tässäkään 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 syypäiksi 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 keskusteluihin ja asiaa valiokuntaan lähettämättä suostumuksensa pyydettyihin edustajien vangitsemisiin.¹⁶¹

Sotaylioikeuden asekatkójuttuun 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 syyllistynyt 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 13.6.1947.¹⁶²

Tapausten ”vähälukuisuutta” selittää osaltaan se, että joitakin edustajien pidättämisistä tai vangitsemisistä on toimeenpantu eduskunnan työn ollessa keskeytyneenä. Näin on voitu VJ 14 §:n silloiseen sanamuotoon kuuluneen ”valtiopäivien aikana” -varauksen ongelmallista tulkintaa¹⁶³ hyväksi käyttäen katsoa, että eduskunnan suostumusta ei tarvita. Tällöin on siis pidetty riittävänä, että eduskunnalle asiasta ilmoitetaan. Tällaisia tapauksia on itsenäisyyden aikana tiettävästi ollut kolme. Vuonna 1923 pidätettiin elokuussa, eduskunnan ollessa

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

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

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

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.¹⁶⁴

Edustajantoimen pysyvyys

Edellä tarkasteltujen edustajan riippumattomuutta ja immuniteettia koskevien säännösten tarkoituksena on turvata edustajan mahdollisuus hoitaa tehtäväänsä 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 säännöillä 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 – edustajantointia seuraaviin vaaleihin saakka. Tätä vaatimusta korostaa meillä se, että vaalijärjestelmän selvänä lähtökohtana on henkilövaali.

Eräitä lakisäätteisiä tilanteita

Edustajantoimen pitkäaikainen keskeytyminen voi tosiasialliselta merkitykseltään tulla lähelle edustajantoimen lakkaamista. Lakiin perustuvat keskeytykset 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 sikäli, että henkilö voi olla samanaikaisesti valittuna eduskuntaan ja Euroopan parlamenttiin, mutta ei salli tehtävien samanaikaista hoitamista. Vaikka säännöksen ja sitä edeltäneen VJ 8 a §:n (laeissa 1186/1994 ja 1069/1998) sanamuoto ei sitä selvästi osoitakaan, on käytännössä katsottu, että Euroopan parlamenttiin valitulla kansanedustajalla on oikeus valita, hoitaako hän (edelleen) edustajantointia, vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa. Oikeus tällaiseen valintaan on selvästi lausuttu asiasta eri vaiheissa eduskunnan työjärjestykseen otetuissa säännöksissä, nyt TJ 77 §:ssä.¹⁶⁵ Valinta on TJ 77 §:n mukaan tehtävä viimeistään kello 12 kolmantena päivänä siitä, kun

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

165 Ks. työjärjestykseen eduskunnan päätöksellä 238/9.2.1995 väliaikaisesti lisätty 3 a § (PeVM 24/1994 vp), päätöksellä 700/20.9.1996 väliaikaisesti lisätty 3 a § (PeVM 5/1996 vp) ja päätöksellä 1073/1.12.1998 säädetty 3 a § (PeVM 8/1998 vp), joka oli voimassa uuteen perustuslakiin saakka, sekä nykyisestä TJ 77 §:stä PNE 1/1999 vp ja PeVM 9/1999 vp. Vuosien 1995 ja 1996 säännöksessä todettiin erikseen, että jos edustaja ei tee em. ilmoitusta, hänen katsotaan jatkavan edustajantoimen hoitamista. Vuoden 1998 säännökseen johtaneesta ehdotuksesta ko. kohta oli poistettu ”tarpeettomana”, ks. PNE 2/1998 vp.

kansanedustajan valtakirja on tarkastettu.¹⁶⁶ Jos Euroopan parlamenttiin valittu kansanedustaja tällöin valitsee toimimisen Euroopan parlamentissa, edustajan tointa hoitaa PL 28,1 §:n mukaan hänen varaedustajansa.

Perustuslain 28,1 §:n mukaan edustajantoimen hoitaminen ”keskeytyy siksi ajaksi”, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä, ja ”tänä aikana” edustajan tointa hoitaa hänen varaedustajansa. Muotoilut viittaavat siihen, että edustajantoimi on tuon Euroopan parlamentin jäsenenä toimimisen aikana edelleen jotenkin ko. kansanedustajan nimissä.¹⁶⁷ Säännöksen muotoilu ei kuitenkaan oikein osoita, miten tämä ”siksi ajaksi, jonka...” -ajanjakso määräytyy. Tarkoittaako säännöksen viittaus aikaan, jonka kansanedustaja ”toimii” Euroopan parlamentin jäsenenä, yksinkertaisesti juuri sitä aikaa, jonka parlamentin jäsen parlamenttia koskevien Euroopan unionin säädösten mukaan ylittää toimii tai voi toimia parlamentin jäsenenä? Kysymys olisi tällöin lähinnä parlamentin ko. toimikauden loppuun toimimisesta tai parlamentissa toimimisen päättymisestä parlamentin jäsenen tehtävää koskevien yhteensopimattomuussäännösten vuoksi.¹⁶⁸ Vai onko henkilöllä, joka on TJ 77 §:ssä tarkoitettulla tavalla valinnut Euroopan parlamentissa jatkamisen tai parlamenttiin siirtymisen, oikeus muulloinkin kuin edellä mainituissa tilanteissa harkintansa mukaan (ja EU:n säännösten sen salliessa) päättää lopettaa parlamentissa ”toimiminen” ja palata eduskuntaan hoitamaan edustajantehtävää edustajanvaalikauden – ja siis hänen vaaleissa aikanaan saamansa mandaattikauden – loppuun? Eri tekijät puhuvat tällaista vapaaharkintaista, ”milloin tahansa” -paluuoikeutta vastaan.

Työjärjestyksen 77 §:n valintasäännös tarkoittaa nimenomaan sitä, että edustajan on ”tehtävä valinta Euroopan parlamentissa työskentelyn tai Suomen kansanedustuslaitoksessa työskentelyn välillä” (PNE 2/1998 vp, s. 2), eikä tarkoita vain jonkinlaista ”kunnes toisin ilmoitetaan” -ilmoitusta edustajan sen vaiheen aikomuksista. Järjestelyyn, johon perustuslain mukaan sisältyy varaedustajan toimiminen, ei lähtökohtaisesti sovi, että ko. järjestelyn kesto ja siten myös varaedustajan aseman jatkuminen olisi alun perin valitun edustajan vapaassa harkinnassa. Aikaisemmassa käytännössä ei tietävästi esiintynytäkään tapauksia, joissa kansanedustajaksi valittu, joka on TJ 77 §:n (tai vastaavan vanhemman säännöksen) nojalla ilmoittanut jatkavansa Euroopan parlamentissa tai siirtyvänsä sinne, olisi myöhemmin vapaaharkintaisesti ja siis ilman parlamentin toimikauden loppumi-

166 Valtakirjan tarkastuksesta ja sen merkityksestä tässä yhteydessä ks. myös edellä alaviitteen 24 kohdalla ja itse alaviitteessä esitettyä.

167 Sama ajatus on hyvin selvänä esillä myös PL 28,1 §:n säännöstä edeltäneen VJ 8 a §:n sanamuodossa laeissa 1186/1994 ja 1069/1998: ”Edustajantoimi ei lakkaa sen johdosta, että edustaja on valittu edustajaksi (1998: jäseneksi) Euroopan parlamenttiin.” Muotoiluun on voinut vaikuttaa se, että säännös ensivaiheessa säädettiin tilanteessa, jossa ensimmäiset Suomesta tulevat jäsenet Euroopan parlamenttiin valittiin kiirejärjestelynä eduskunnassa. Ko. laeista ks. myös PeVM 8/1994 vp ja PeVM 7/1998 vp.

168 Euroopan parlamentin toimikausi on viisi vuotta. Jäsenet on viimeksi valittu heinäkuussa 2019 alkaneelle toimikaudelle. Parlamentin toimintaa koskee Säädös Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömällä vaaleilla (76/787/EHTY, ETY, Euratom; viimeksi muutettu 21.10.2002, 302D0772). Säädöksen 7 artiklan mukaan tehtäviä, jotka ovat ristiriidassa parlamentin jäsenen tehtävän kanssa, ovat mm. jäsenvaltion hallituksen jäsen ja Euroopan yhteisön tilintarkastustuomioistuimen jäsen. Mm. näissä ristiriitatilanteissa on jäsenen tilalle nimitettävä uusi jäsen. Parlamentin jäsenenä olemisen kanssa yhteensopimattomista tehtävistä ks. myös vaalilain 164 §.

sesta tai parlamenttia koskevista yhteensopimattomuus-säännöksistä väistämättä johtuvaa parlamentissa toimimisen päättymistä pyrkinyt palaamaan hoitamaan kansanedustajan tehtävää.¹⁶⁹ Kevätkesän 2018 tapahtumainkulussa eduskuntaan kuitenkin palasi yksi aikanaan kansanedustajaksi valittu mutta Euroopan parlamentissa toimimisen valinnut henkilö nähtävästi täysin vapaaharkintaisesti ja siis ilman viitatun kaltaista, parlamentissa toimimisen päättymistä merkitsevää syytä.¹⁷⁰ Kysymys TJ 77 §:n säännöksessä tarkoitetun valinnan merkityksestä ja yksilön sen jälkeisestä valintavallasta kaipaasi ehkä vielä selventämistä säännöksissä.

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 lykkääntymistä.¹⁷¹ Säännöksen on katsottu kattavan myös siviilipalveluksen suorittamisen.¹⁷² 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.¹⁷³ Säännös edellyttää edustajantoimen keskeytymistä koko siksi ajaksi, jonka henkilö on suorittamassa asevelvollisuutta. Keskeytyksen ajaksi ei kutsuta varaedustajaa.

Kansanedustajalle rangaistuksena tuomitun ehdottoman vankeuden täytäntöönpano voi tosiasiassa estää häntä hoitamasta edustajantointa. Se, että kansanedustajan asema ei vaikuta tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanoon, on pitkään ollut valtiosäännön selvä lähtökohta.¹⁷⁴ Vankeuslain (767/2005) 2 luvun 1 §:n mukaan on rangaistus pantava täytän-

169 Euroopan parlamentin jäsenen tehtävän ovat kesken toimikauden jättäneet ministeriksi siirtymisen vuoksi Alexander Stubb 2008, Heidi Hautala 2011 ja Carl Haglund 2012. He eivät tuolloin olleet kansanedustajia. Aikaisemmassa käytännössä ainoa henkilö, joka on palannut kansanedustajaksi valittuaan ensin Euroopan parlamentissa jatkamisen, on Astrid Thors, joka oli vuonna 1999 valittu Euroopan parlamenttiin, valittiin 2003 eduskuntaan, mutta ilmoitti tuolloin jatkavansa Euroopan parlamentissa ja palasi heinäkuussa 2004 hoitamaan kansanedustajan tehtävää. Merkittävää tilanteessa oli, että Thorsin toimikausi parlamentissa päättyi 2004 (hän ei ollut ehdolla parlamentin vaaleissa 2004).

170 Paavo Väyrynen oli Euroopan parlamentin vaaleissa 25.5.2014 valittu parlamenttiin toimikaudeksi 2014–2019 ja eduskuntavaaleissa 19.4.2015 valittu kansanedustajaksi eduskunnan 2019 päättyväksi toimikaudeksi. Täysistunnon 5.5.2015 pöytäkirjasta ilmenee, että hän oli 27.4.2015 ilmoittanut edustajantoimen hoitamisen keskeytymisestä Euroopan parlamentin jäsenenä toimimisen johdosta. Puhemiesneuvostossa 16.5.2018 merkittiin tiedoksi Paavo Väyrysen kirje, jossa hän ilmoitti palaavansa 12.6.2018 hoitamaan Euroopan parlamentin jäsenyyden vuoksi keskeytynyttä edustajantointaan. Täysistunnossa 12.6.2018 puhemies ilmoitti Väyrysen ”aiemmin ilmoitetuin tavoin” palanneen hoitamaan edustajantointaan. Edustajan tällaista vapaaharkintaista paluuta ei kuitenkaan pidetty täysin ongelmattomana – puhemiesneuvoston em. kokouksen 16.5.2018 pöytäkirjan liitteenä on neljä pyydettyä asiantuntijalausuntoa edustajantoiimeen palaamisesta.

171 Asevelvollisuuslain (1438/2007) 35 §:n säännöksessä on pyritty ottamaan huomioon sekä kansanedustajantoimen tärkeys että asevelvollisuuden (lopullisen) suorittamisen tärkeys niin, että asevelvollisen tekemän ilmoituksen perusteella hänelle määrättyä varusmiespalveluksen aloittamisaikaa siirretään, jos siirtäminen on tarpeen kansanedustajan tehtävän hoitamista varten. Varusmiespalvelus on kuitenkin aloitettava viimeistään sinä vuonna, jona asevelvollinen täyttää 29 vuotta.

172 Ks. HE 1/1998 vp, s. 84.

173 Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 14.

174 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

töön ilman aiheetonta viivytystä. Saman luvun 3 ja 4 §:n säännösten nojalla voidaan tuomitulle tietyn edellytyksin myöntää lykkäystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon, mutta kansanedustajantoimen hoitamista ei ole laissa tarkoitettu lykkäysperusteeksi. Käytännössä on pidetty selvänä, että eduskunnan asiana ei ole puuttua vapausrangaistusten täytäntöönpanoon.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

Mahdollisuus saada vapautus edustajantoimesta

Perustuslain 28,2 §:n mukaan eduskunta voi myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on hyväksyttävä syy. Säännöstä on perusteltua soveltaa myös tilanteessa, jossa eduskuntavaaleissa varaedustajaksi tullut ei haluakaan ottaa kansanedustajan tehtävää vastaan.¹⁷⁷ Säännös seuraa – hiukan väljempänä – vastaavia aikaisempia säännöksiä.¹⁷⁸ Nykyistä säännöstä perusteltiin säätämisvaiheessa seuraavasti:

”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kansanedustajan mahdollisuudesta saada pyynnöstä vapautus edustajantoimesta. Säännös korvaisi nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 10 §:n 1 momentin. Tarkoitus on jatkaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan eduskunta harkitsee saatuaan asiasta puhemiesneuvoston lausunnon, onko edustaja esittänyt sellaisia perusteita pyynnölleen saada vapautus eduskunnan jäsenyydestä, että vapautus voidaan myöntää. Eduskunta on yleensä suhtautunut varsin pidättyväisesti vapautuksen myöntämiseen henki-

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.” Säännös oli voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Vastaavaa säännöstä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi ottaa uuteen perustuslakiin, vaan se siirrettiin – kuten muitkin edustajanpalkkiota koskevat säännökset – edustajanpalkkiosta annettuun lakiin. Ks. laki edustajanpalkkiosta (328/1947) ja erit. sen 2 §:n 5 momentti (lait 39/2000 ja 528/2000) ja ko. kohdan säätämisestä LA 117/1999 vp ja PeVM 11/1999 vp.

175 Ks. esim. Salervo 1977, s. 155.

176 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. Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004 (Helsinki 2004), s. 64–65.

177 Kun varaedustajaksi tuleminen eduskuntavaaleissa perustuu samalla tavoin ehdokkaaksi asettumiseen kuin vaaleissa kansanedustajaksi tuleminen ja kun varaedustajan paikalta kansanedustajaksi tuleminen seuraa suoraan laista (Vaalilaki 92 §), ei varaedustajaksi tullut voi itse päättää, ottaako hän kansanedustajan tehtävän vastaan, vaan mahdollista tehtävästä vapautumista koskeva päätöksenteko kuuluu PL 28,2 §:n mukaisessa menettelyssä eduskunnalle. Käytännön esimerkkinä voidaan viitata Paula Lehtomäen tapaukseen. Kun vuoden 2016 lopulla kävi selväksi, että elinkeinoministeri ja kansanedustaja Olli Rehn oli alkuvuodesta 2017 siirtymässä Suomen Pankin johtokunnan jäseneksi, ilmoitti (esim. HeSa 28.10.2016) varaedustajan asemassa oleva Paula Lehtomäki, valtiosihteerin virkaansa valtioneuvoston kansliassa viitaten, että hän ei aio ryhtyä kansanedustajaksi, vaan hakee vapautusta. Rehn sai vapautuksen kansanedustajan tehtävästä 31.1.2017, Lehtomäki jätti vapautuspyynnön 1.2.2017 ja sai vapautuksen edustajantoimesta 9.2.2017 alkaen.

178 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 sellaiseen vuoden 1928 VJ 10 §:ksi ja säilyi muuttamattomana nykyisen perustuslain säätämiseen saakka.

lökohtaisilla syillä. Esimerkiksi nimitys korkeaan virkaan tai valinta yhteiskunnallisesti merkittävään tehtävään on yleensä katsottu perustelluksi syyksi vapautuksen myöntämiselle.¹⁷⁹

Säännöksen muotoilu jättää eduskunnalle suuren harkintavallan. Aikaisempi käytäntö saa huomattavaa, tosiasiallisesti ohjaavaa merkitystä tällaisen säännöksen soveltamisessa. Noudatettua käytäntöä voidaan luonnehtia, kuten ylläolevassa lainauksessakin on tehty, varsin pidättyväksi. Pidättyväisyyttä puoltaa merkittävänä seikkana se, että kyseessä on maan ylimmän valtioelimen jäsenyys, johon on tultu omalla suostumuksella ja äänestäjien henkilövaalissa osoittaman, koko vaalikaudeksi tarkoitetun 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.

Vaikka säännöksen sanamuoto painottaakin eduskunnalle kussakin tapauksessa jäävää harkintavaltaa, on käytäntöjen johdonmukaisuudella ja ennustettavuudella tässäkin oma merkityksensä. Käytännössä esiintyneiden tapausten pohjalta voidaan hahmotella joitakin näkökohtia, joita tällaisissa yhteyksissä on pidetty huomionarvoisina. Tehtävä, johon siirtymisen merkeissä vapautusta haetaan, voi olla julkinen tai yksityinen, kotimainen tai kansainvälinen, mutta tärkeää on tehtävän julkinen tai ainakin yleinen merkittävyys. Jonkin tehtävän lyhyen määräajan kestävää, sijaisuustyyppistä hoitamista ei hevin voida pitää tässä kohden riittävänä merkittävänä tehtävänä. Pitkään kansanedustajana toimineella voi jo työllistymismahdollisuuksiin liittyen olla hyväksyttävämpiä perusteluja siirtymiselle kesken vaalikauden toisiin tehtäviin kuin vasta ehkä ensimmäistä kauttaan kansanedustajana toimivalla. Kun eduskuntavaaleissa varaedustajaksi tullessa ei ole mitään kansanedustajuuden odotteluvollisuuksia, voi varaedustajan paikalta kansanedustajaksi tullessa hyvinkin olla hyväksyttävänä pidettäviä syitä vapautuksen pyytämiseen.

Aikaisempien säännösten soveltamiskäytäntöjä on eduskunnan pitkäaikainen pääsihteeri Olavi Salervo kuvannut vuonna 1971 valmistuneessa esityksessään seuraavasti:

”Laillisena esteenä voisi tulla kyseeseen lähinnä pitkäaikainen sairaus. Kun eduskunta on yleensä suhtautunut varsin myönteisesti vapautuspyyntöihin ei lailliseen esteeseen vetoaminen ole juuri ollut 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 vaikeuksista sovellu yhteen edustajan-toimen 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 takana olevan poliittisia syitä, on pyyntö aiheuttanut eduskunnassa keskustelua ja joskus tullut hylätyksikin. Muun laatuissa tapauksissa vapautuspyyntöä ei

179 HE 1/1998 vp, s. 84. Esitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/1998 vp ei säännöstä tarkasteltu.

koskaan ole hylätty, vaikka se onkin muutaman kerran aiheuttanut keskustelua, kerran jopa äänestystenkin.”¹⁸⁰

Myös myöhemmässä käytännössä näyttää edustajan toimesta myönnetyn vapautuksen perusteena ainakin vuosina 1979–1997 yksinomaisesti olleen merkittävään virkaan tai tehtävään nimityksellinen. Pääasiassa samanlainen käytäntö näyttää jatkuneen myös nykyisen perustuslain aikana.¹⁸¹ Tietävästi on vuoden 1979 jälkeen ollut vain kaksi tapausta, joissa pyydettyä vapautusta ei ole myönnetty.¹⁸²

Edellä sanottu koskee edustajantoimesta kokonaan vapauttamista. Siitä poikkesi sekä periaatteellisesti että käytännöllisesti TJ 48 §:ssä aikaisemmin säännelty poissaololupa (täysistuntotyöstä), joka voitiin antaa muun syyn kuin sairauden tai eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi. Luvan enintään viikon poissaoloon voi myöntää puhemiesneuvosto. Jos se ei myöntänyt lupaa tai jos kyse oli tätä pidemmästä poissaolosta, luvan myöntämisestä päätti täysistunto. Käytännössä myönnetyt luvat yleensä koskivat lyhyitä jaksoja. Työjärjestyksen 48 §:ään perustunut poissaololupajärjestelmä poistettiin säännöksen uudistuksessa vuonna 2007. Poissaoloja koskeneesta ilmoitus- ja lupamenettelystä ja sen sisältämästä poissaolojen virallisseurannasta luovuttiin. Poissaolokysymysten todettiin siirtyvän edustajan vastuulle ja aikaisempaa selvemmin eduskuntaryhmien seurantaan. Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään erikseen tiedot poissaolosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän sekä sairauden, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan vuoksi. Muusta syystä tapahtuvat poissaolot ilmenevät vain pöytäkirjan poissaololuettelosta. Puhemiesneuvoston tehtävänä on säännöksen 2 momentin mukaan antaa ohjeita eduskuntatyöhön liittyviksi luettavista tehtävistä sekä läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta. – Merkittävää ”muusta syystä” tapahtuvien poissaolojen kohdalla on aikaisemman säännöksen mukaisessa lupakäytännössä ollut ja on nykyisessä vapaammassa, mutta tällaiset poissaolot kuitenkin virallisesti dokumentoivassa käytännössä se, että tällaisiin poissaoloihin ei liity varaedustajan määräämistä. Pitempään kestäviä tällaisia poissaoloja ei tämänkään vuoksi voida pitää edustajan tehtävän hoitamisessa asianmukaisina.¹⁸³

180 Ks. Salervo 1971, s. 135–136 ja myös siinä viitteissä mainitut tapaukset. Sotia edeltäneestä käytännöstä ks. myös Hakkila 1939, s. 403–405.

181 Käytännöstä vuosina 1979–1997 ks. lyhyesti Hidén 2004, s. 69 ja siinä alav. 12. Vuosien 1979–2018 vapautuspäätöksistä sisältyy yksityiskohtainen luettelo istuntoasiainneuvos Antti Linnan 28.6.2018 (viimeksi) päivitettyyn muistioon, joka on myös liitteenä puhemiesneuvoston kokouksen 10.5.2019 pöytäkirjassa. Muistiossa mm. mainitaan, että vuoden 1979 jälkeen on 60 kansanedustajalle myönnetty vapautus edustajan toimesta uusien tehtävien perusteella. Mainittakoon, että jotkin tällä vuosikymmenellä eduskunnassa esillä olleet kysymykset mahdollisista vapautuksista ovat synnyttäneet myös kriittistä julkista keskustelua, jossa muun ohella on puhuttu maltillisen linjan merkityksestä eduskunnan arvovallalle, ks. esim. puhemies Eero Heinäluoman haastattelut HeSan lauantai-vieraana 6.9.2014 ja Suomen Kuvalehden Suoraan Sanoen -kolumnissa 12.9.2014.

182 Tapauksista vanhempi on ed. Stenius-Kaukosen 16.11.1991 eduskunnalle osoittama vapautuspyyntö, jonka perusteina olivat edustajan käsitykset politiikan moraalisisestä rappiosta ja hänen arvionsa mahdollisuuksistaan hoitaa edustajantointaan 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. 1991 vp ptk, s. 3089–3110 ja 1994 vp ptk, s. 5461–5465.

183 Vuoden 2007 muutoksesta työjärjestykseen ks. PNE 4/2006 vp ja siitä annettu PeVM 12/2006 vp. Menettelyistä käytännössä ks. puhemiesneuvoston ohje eduskuntatyötä koskevien poissaolojen käsittelystä ja kirjaamisesta 14.2.2007. – Poissaololupaa koskeneessa, TJ 48 §:n aikaisemman sanamuodon tai sitä edeltäneen 1927 TJ:n 64 §:n säännöksen

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. Perustuslain 28 §:n 3 momentin mukaan voi seurauksena nyt olla edustajantoimesta erottaminen kokonaan tai määrääjäksi.¹⁸⁴

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.

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.¹⁸⁵ 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 edellytysten täyttymisestä. Jos erottamiseen ryhdytään, on täysis-

mukaisessa käytännössä pyydettiin ja myönnettiin vuoden 1961 jälkeen tiettävästi vain kahdessa tapauksessa lomaa yli kuukauden pituiseksi ajaksi. Edustaja Lujalle myönnettiin 29.3.1967 vapautusta eduskuntatyöstä ”ulkomaisen opintomatkan vuoksi” huhtikuun 4. päivästä istuntokauden 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. Pyynnön 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.

184 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 (216/2007).

185 PL 28 §:ssä ei lausuta erottamiskysymyksen vireilletulotavasta. TJ 6 §:n 1 momentin 6) kohdan mukaan puhemiesneuvoston 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.

tunnon harkinnassa, erotetaanko kansanedustaja määrääjäksi vai kokonaan. Määrääjän pituus on säännöksessä jätetty avoimeksi. Pitkää määräaikaa vastaan puhuu se, että määrääjäksi erottamiseen ei liity varaedustajan osoittamista. Erottamiseen vaaditaan kaikissa tapauksissa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ketään ei tiettävästi ole käytännössä määrätty laiminlyönnin johdosta menettämään edustajantointaan.¹⁸⁶

Edustajantoimen laiminlyönnin mahdollisten seuraamusten lisäksi on PL 28 §:ssä säädelty myös edustajan saaman rikostuomion mahdollisia seuraamuksia (PL 28,4 §). Rikostuomioiden¹⁸⁷ 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 päätösvallassa.

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

186 Aikaisemmasta käytännöstä, jossa on ollut esillä edustajanpalkkion menettäminen, ks. Ahava 1914, s. 54–56 ja Hakkila 1939, s. 433–434. Salervo (1971, s. 136–137) toteaa: ”Käytännössä ei ankarinta seuraamusta, edustajantoimen menettämistä, ole koskaan tuomittu.”

187 Vuosina 1934–1944 oli VJ 7 § voimassa muodossa, jonka mukaan jo syyte tietyistä rikoksista johti vaalikelpoisuuden ja siten myös edustajantoimen menettämiseen. Osana kommunisteja vastaan tähdätyjä 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 palasivat 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.

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.”¹⁸⁸

Perustuslakivaliokunta yhtyi esityksen peruslinjaan, mutta katsoi, että eduskunnan ei tällaisissa lievissä rikoksissa olisi välttämätöntä tutkia, voiko edustaja jatkaa edustajantoinnissa. Sen sijaan riittäisi, että eduskunnalle vain varattaisiin oikeus 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 äänistä¹⁸⁹. 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). Säännöseen 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.¹⁹⁰

188 HE 73/1968 vp, s. 5.

189 PeVL 2 ja 6/1968 vp. Uudistuksessa sisällytettiin VJ 8,2 §:n säännökseen lakivaliokunnassa tehdyn ehdotuksen pohjalta myös mahdollisuus tehdä päätös edustajantoimen menettämisestä jo alioikeuden tuomion perusteella, jolloin kuitenkin vaadittiin viiden kuudesosan enemmistö annetuista äänistä (PeVL 6/1968 vp). Tämä kohta sisältyi VJ 8 §:n säännökseen uuden perustuslain säätämiseen saakka. Uuden perustuslain säätämisessä ei lainkaan tarkasteltu kohdan poisjättämistä muuten VJ 8 §:n muotoiluja seuranneesta PL 28, 4 §:n säännöksestä (HE 1/1998 vp, s.84; PeVM 10/1998 vp, s. 84).

190 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 mukaan ratkaiseva ajankohta tässä olisi vaalipäivä – jolloin valitsijat vielä voivat tehdä valintoja ja vaikuttaa – eikä vaalin tuloksen vahvistamispäivä.

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 myöskään ole oikeutta ryhtyä PL 28,4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin.

Perustuslainkohdan mukaisiin toimiin voi johtaa vain tahallisesta rikoksesta ehdottomana 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 TJ 21 §:n säännöstä, joka koskee edustajan oikeutta tehdä 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 ratkaisilla – 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 keran. 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 Juhantalon 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 sääntelemätöntä 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 paheksumista 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 määrätyn laisesta 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 ministerintoimessa. Se on hyvin tärkeä luottamustehtävä, jota valtiosäännön mukaan hoidetaan eduskunnan luottamuksen varassa. Ministerintoimessa tehty rikos on lähtökohtaisesti eduskunnan kannalta merkityksellisempi kuin saattaisi olla jokin kansanedustajan siviilihenkilönä tekemä rikos. Liioittelematta ministerintoimen voi myös sanoa olevan äärimmäisen herkkä sen luottamuksen ja arvostuksen kannalta, jota parlamentaarinen järjestelmä nauttii kansalaisten keskuudessa –”.

Mietintönsä ponnessa valiokunta esitti, että VJ 8,4 §:ssä säädetty perustuslailliset edellytykset olivat olemassa, jotta päätös edustajantoimen lakkauttamisesta voitiin tehdä. Eduskunta päätti 3.12.1993 äänin 134–31 julistaa edustaja Juhantalon edustajantoimen lakanneeksi.¹⁹¹

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, hen-

191 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.

kilöstön 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.¹⁹²

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

192 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 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.

puututtu. Uuteen perustuslakiin ei yleissäännöstä puheenvuorojen saamisjärjestyksestä enää otettu.

Sitä, miten säätämisvaiheessa suhtauduttiin uuden puhevapaussäännöksen merkitykseen, valaisevat lausumat perustuslakivaliokunnan perustuslakiehdotuksesta antamassa mietinnössä¹⁹³. 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.”¹⁹⁴ Valiokunta liitti tähän toteamukseen kuitenkin eräitä varauksia jossain määrin tulkinnanvaraiseksi jääneessä kappaleessa:

”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 tietyt rajoittavat tai voivat rajoittaa seikat, jotka johtuvat jostakin perustuslain normista. Esimerkkinä voidaan viitata kysymyksiä, ilmoituksia ja ajankohta keskusteluita 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 keskusteluita 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

193 PeVM 10/1998 vp, s. 14–15.

194 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” (Komitean mietintö 1997:13, s. 154). Hallituksen ja perustuslakivaliokunnan muotoilu torjuu puheenvuorojen pituuteen puuttumisen, mitä komitean muotoilu ei suoraan tee.

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.¹⁹⁵

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 eriävä mielipide valiokunnan mietintöön pyritäisiin 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.¹⁹⁶

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

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

196 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 säädettyjä hyvän käytöksen normeja.”

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 joh-
taneessa 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 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.”¹⁹⁷

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 kannanotossa¹⁹⁸ esitettyjä näkökohtia.

Edustajan puhevapauden rajoittamismahdollisuuksien kannalta merkittävä ja samalla merkittävyhteensä nähden yllättävän lakonisesti perusteltu tuore linjaus sisältyy perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 7/2012 vp. Puhemiesneuvosto oli ehdottanut (PNE 1/2012 vp) muutoksia mm. TJ 30 a §:ään, joka koskee mahdollisuutta ottaa PL 47,2 §:ssä tarkoitettu selvitys keskusteltavaksi täysistunnossa. Pykälään ehdotettiin lisäystä, jonka mukaan po. keskustelussa voidaan puheenvuorojen myöntämisessä poiketa siitä, mitä TJ 50 §:ssä säädetään, ja lisäksi mainintaa siitä, että puhemies katsoessaan keskustelun riittävän toteaa sen päättyneeksi. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä viitattiin lyhyesti edustajan puhevapautta ja sen rajoittamismahdollisuutta koskeviin PL 31,1 §:n ja PL 45,4 §:n säännöksiin ja siihen, miten valiokunta oli perustuslain säätämisen yhteydessä (PeVM 10/1998 vp) puhevapauden periaatteellisen merkityksen korostamisen ohella pitänyt tärkeänä myös sitä, ”että eduskuntatyössä voitaisiin tapauksittain muokata asioiden käsittelyä kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti”. Valiokunta jatkoi:

197 PNE 1/1999 vp, s. 28.

198 PeVM 10/1998 vp.

”Perustuslakiin ei sisälly säännöstä valiokunnan saamasta selvityksestä käytävästä täysistuntokeskustelusta eikä siihen liittyvästä mahdollisuudesta rajoittaa puheoikeutta. Täysistuntokeskustelu tästä asiasta mahdollistettiin työjärjestykseen lisätyllä uudella 30 a §:llä, jota perustuslakivaliokunta ehdotti käytännön tarpeiden johdosta (PeVM 11/2002 vp, s. 2/I). Valiokunta katsoo, että kansanedustajan puheoikeuden rajoittaminen puhemiesneuvoston ehdottamalla tavalla on mahdollista täysistuntokeskustelussa, joka perustuu eduskunnan työjärjestyksen sääntelyyn sekä puhemiesneuvoston erilliseen päätökseen ja jossa eduskunta ei tee päätöstä.”

Kannanotto on periaatteellisesti merkittävä sikäli, että edustajan puhevapauden on perustuslaissa selvästikin tarkoitettu koskevan muitakin tilanteita täysistunnossa kuin niitä, joissa täysistunto tekee päätöksiä (vrt. esim. PL 96,2 §:ssä ja 97,1 §:ssä mahdollistetut keskustelut ilman päätöksentekoa), ja toisaalta ei perustuslaissa ole mitään viitettä siihen, että puhevapauden suoja voisi vain työjärjestykseen nojaavissa keskustelutilanteissa olla heikompi kuin muissa täysistuntokeskusteluissa. Tähän nähden olisi ollut suotavaa, että kannanottoa olisi jotenkin perusteltu. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että edustajan puheoikeuteen kannanoton mukaan kohdistettavissa olevan rajoituksen tosiasiallinen käyttöala jää ilmeisesti varsin suppeaksi.

Edellä esitetystä poikkeavan tyyppistä rajoitusta puheoikeuteen 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.¹⁹⁹ Se, milloin puheenvuoron käyttäjän katsotaan poikkeavan asiasta, jää viime kädessä puhemiehen harkittavaksi parlamentaarisen käytännön pohjalta. Kun kyseessä on perustus-

199 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) liittää kuitenkin silloisen TJ 39 §:n säännöksen VJ 58 §:n säännöksessä tarkoitettuun vakaan ja arvokkaan esiintymisen vaatimuksiin. Tapauksittain on tietysti ajateltavissa, että aivan ”muissa maailmoissa” kulkeva puheenvuoro ei enää täytä myöskään parlamentaarisen arvokkuuden vaatimusta.

laissa turvaton ja eduskunnan riippumattomalle toiminnalle tärkeän oikeuden rajojen määrittely, ei ”asian” kovin ahdas ymmärtäminen voi tässä kuitenkaan olla paikallaan.²⁰⁰

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 säädettyä – 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 ajankohtaiskeskustelussa. 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 (PeVM 10/1998 vp) 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 kestoja 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, 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

200 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 sen relevantin asiayhteyksiin määrittäminen tulee vaikeaksi. Toisessa ääripäässä on tilaisuuksia, nimenomaan budjettiesityksestä käytävä lähetekeskustelu ja sen yksityiskohtaista käsittelevä 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 määräämiä 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.”

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

Jaakko Nousiainen kuvaa jarrutuksen mahdollisuuksia ja jarrutukseen suhtautumista eduskunnassa seuraavasti:

”Tämä /puheoikeuden/ vapaamielinen järjestely mahdollistaa siten paitsi puhtaasti propagandistiset ja demonstratiiviset 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.”²⁰¹

Merkittäviä jarrutustapauksia on itsenäisyyden aikana ollut kuusi.²⁰²

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 riittävyys turvaamiseksi kahteen osaan. Hänen mukaansa jarrutus lopetettiin, kun yritys saada asia palautetuksi valiokuntaan oli epäonnistunut ja kun ryhmä katsoi, että asialle oli saatu kylliksi julkisuutta.²⁰³

201 Nousiainen 1977, s. 459.

202 Tekstissä mainittujen jarrutustapausten lisäksi on Ilpo Toivosen tutkimuksessa Jarrutuskeskustelut Suomen eduskunnassa itsenäisyyden aikana, Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos Tutkimuksia 51 1979 (painamaton) mainittu jarrutustapauksena myös eräs tapahtumasarja toukokuulta 1920 (s.20–26). Tapauksessa oli puhemiesneuvosto 7.5.1920 ehdottanut, että kevästistuntokausi päätettäisiin seuraavana päivänä ja eduskunta kokoontuisi seuraavan kerran vasta 4.10.1920. Sosiaalidemokraatit vastustivat ehdotusta, koska useita heidän tärkeänä pitämiään asioita oli vielä käsittelemättä. Lopputuloksena asiassa oli – ainakin osin kai sosiaalidemokraattien menettelyn ja vaatimusten vuoksi – että eduskunta jatkoi istuntojaan vielä kesäkuun alkuun. Toivonen toteaa, että jarrutus oli ”mitasuhteiltaan pieni” ja että siitä oli nähtävissä varsin vähän merkkejä eduskunnan asiakirjoissa, mutta lehdistössä oli asiaan kiinnitetty runsaasti huomiota.

203 Ks. 1920 vp ptk, s. 1751–1972. Nousiainen (1977, s. 459) viittaa myös siihen, että puhemies huomautti kymmeniä kertoja asiassa pysymisestä ja mm. kielsi juomasta kahvia puhujalavalla. Jarrutuksen päätyttyä edustaja Tanner lausui (s. 1972): ”Yksinomaisena tarkoituksenamme on ollut täten painostaa amnestiakysymyksen ratkaisemisen tarkeyttä, kun meiltä kaikki muut tiet tämän asian eteenpäinviemiseksi on tehty mahdottomaksi. Halusimme mah-

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 ylimääräisillä valtiopäivillä ei voitu käyttää määrävähemmistöllä muuten ollutta mahdollisuutta lakiehdotuksen lepäämään jättämiseen, ja toisaalta se, että ylimääräisten valtiopäivien koolla oloon 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.²⁰⁴

Vuoden 1957 valtiopäivillä turvautuivat kansandemokraatit jarrutukseen, jonka tavoitteena oli estää eduskuntaa säätämästä lakia, jolla valtion kassakriisin 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tilanne antoi mahdollisuuden jarrutuksen onnistumiseen sikäli, että lain sisältö ja siten myös johtolause, joka siinä vaiheessa edellytti tavallista lainsäätämisyjärjestystä, 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 sunnuntain 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista. Kun tämä ei ollut mahdollista sen vuoksi, että toisessa käsittelyssä hyväksytyä johtolauseetta ei enää voitu muuttaa, puhemies katsoi, että ehdotusta ei enää voitu esitellä äänestykseen. Näin se raukesi.²⁰⁵

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 täysistuntokeskustelu 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.²⁰⁶

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

dollisimman ymmärrettävällä ja voimakkaalla tavalla saada kaikille selväksi, miten vakava amnestiakysymys tällä hetkellä on sekä että maassa ei tule rauhaa, ennen kuin se on saatu ratkaistuksi.”

204 Ks. 1935 ylim. vp ptk, s. 77–661. Ks. myös Nousiainen 1977, s. 459–460.

205 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.

206 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. Tiedepoliittikka 3/97, s. 25–35.

pitämillään pitkillä puheilla. Ehdotuksen torjumiseen jarrutuksen avulla ei tässä tilanteessa ilmeisesti kuitenkaan ollut tarpeellisia, esimerkiksi käsittelyyn käytettävissä olevaa aikaa koskevia edellytyksiä. Neljän päivän täysistuntokeskustelujen jälkeen eduskuntaryhmä lopetti käsittelyn viivyttämisen ja ilmoitti jättävänsä vastuun asiasta muille ei-sosialistisille ryhmille.²⁰⁷

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 käsitte-lyä. Jo sopimusta koskevan esityksen lähetekeskustelussa 6. ja 7.9.1994 käytettiin runsaasti puheenvuoroja. Varsinainen jarrutuskeskustelu käytiin lakiehdotuksen I käsittelyssä. Keski- viikkona 2.11. alkanut istunto jatkui maanantain 7.11. puolelle, ja sen aikana kertyi pöy- täkirjasivuja 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.^{208 209}

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 perus- tuslainkohdista.²¹⁰ Sen sisältöä on tarkoituksenmukaista tarkastella kolmen kysymyksen

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

208 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 saami- seen ks. esim. ed. Väyrysen puheenvuoroja 1994 vp ptk, s. 4458–4459, 4477 ja ed. Rädyn puheenvuoro s. 4471–4473.

209 Edustajan oikeus vapaasti puhua voi periaatteessa merkitä jarrutus- tai hidastamismahdollisuuksia myös valiokun- tien toiminnassa. Kun valiokuntia, toisin kuin täysistuntoa, koskee myös quorum-säännös – PL 35,3 §:n mukaan valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä, jollei jotakin asiaa varten ole erikseen säädetty suurempaa jäsenmäärää – on valiokunnan työskentelyä mahdollista vaikeuttaa myös (riittävän monen jäsenen) jäämisellä pois kokouksesta. Jarrutus- tai ”lakkoilu”-tilanteet valiokunnissa ovat nähtävästi kuiten- kin jääneet harvinaisiksi. Yrjö Blomstedt, K.J. Ståhlberg Valtiomieselämäkerta (Keuruu 1969), s. 443, mainitsee ns. tynkäeduskuntaan syksyllä 1923 liittyneitä hajotusvaalihankeita käsitellessään sosiaalidemokraattien yrittäneen saada vaaleja esiin mm. ”aloittamalla valiokuntalakon, joka ei kuitenkaan tuottanut tuloksia.” Ilpo Toivonen esittää em. tutkielmassaan kaksi valiokunnassa tapahtunutta jarrutusta, ns. Lex Vilhulan (HE 55/1950 vp) käsittelyn jarrut- tamisen suuressa valiokunnassa 12.6.–15.6.1950 (s. 47–52) ja tasavallan presidentin toimikauden jatkamista koske- neen esityksen (HE 247/1972 vp) käsittelyn jarruttamisen perustuslakivaliokunnassa tammikuussa 1973 (s. 67–72). Tuoreena tapauksena voidaan mainita lukioiden ym. opetuksen järjestelyä koskeneen esityksen (HE 306/2014 vp) käsittely sivistysvaliokunnassa maaliskuun alussa 2015. Asian käsittely valiokunnan kokouksessa 5.3. keskeytettiin nähtävästi päätösvaltaisuuden puuttumisen vuoksi, kokouksen 6.3. pöytäkirjassa nimenomaan todetaan asian käsitte- lyistä ”Oppositio poistui kokouksesta, jolloin kokous ei ollut enää päätösvaltainen” ja kokouksen 9.3. pöytäkirjassa todettiin, että asian käsittely keskeytettiin ajan puutteen vuoksi ja että kokous oli vaalikauden viimeinen. Helsin- gin Sanomien pääkirjoituksen 10.3.2015 mukaan 9.3. kokouksessa ”opposition edustajat intoutuivat niin vuolaisiin puheenvuoroihin, että valiokunnan aika loppui kesken”. Kyseessä oli – kuten jarrutus tilanteissa yleensäkin – aika- pulan hyödyntäminen: eduskunta oli vaalien alla lopettamassa työskentelynsä vielä samalla viikolla.

210 Ks. 1906 VJ 48 §:n 2 momentti ja sitä sanataarkasti vastannut 1928 VJ 58 §. Säännöksissä mainittiin yhtenä mahdol- lisena seuraamuksena järjestyksen rikkomisesta myös edustajan saattaminen syytteeseen tuomioistuimessa. Sään-

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.²¹¹ 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.²¹²

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 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.²¹³

nöksissä kiellettiin erikseen myös loukkaavat sanat hallituksesta. Säännösten sisällöstä ks. esim. Hidén 1967, erit. s. 817–821.

211 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 vastalausetta ja eduskunnalle jätettäviä kirjoituksia.

212 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 sääteilyä, eivät sellaisenaan enää sovellu nykyiseen säännökseen.

213 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.

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.²¹⁴

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 asiasta 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.²¹⁵ Menettelyä voidaan pitää myös uuden perustuslain 31,2 §:n mukaisena.²¹⁶

Täysistunnon päätösvaltaan uskottuja seuraamuksia ovat toistuvasti järjestystä rikkooneelle 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.

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

215 Ensimmäinen tällainen tapaus lieene ollut 1908 II valtiopäivillä, joilla puhemies 25.8.1908 totesi pikakirjoituspöytäkirjasta havainneensa ”lauseita, jotka eivät ole arvokkaita ja sopivia, josta täten muistutan ed. Valpas Hännistä”, 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.

216 Vuoden 2013 valtiopäivillä syntyneessä tapauksessa puhemies antoi 3.10.2013 ed. Hirvisaarelle PL 31 §:n nojalla huomautuksen, joka myös kirjattiin saman päivän täysistunnon pöytäkirjaan (PTK 93/2013). Huomautuksen aihe oli PL 31 §:n kannalta sikäli poikkeuksellinen, että aiheena oli ed. Hirvisaaren vieraan 27.9.2013 istuntosalin lehterillä esittämä natsitervehdys, josta edustaja Hirvisaari oli ottanut valokuvan. Kun PL 31,2 §:n säännös muotoilunsa ja soveltamiskäytäntönsä mukaan selvästi kohdistuu juuri edustajan puheoikeuden käyttämiseen ja laajemminkin hänen esiintymiseensä täysistunnossa, ei puhemiehen huomautuksenantovallan ulottaminen tällaiseen tilanteeseen oikein vastaa – edustajan käyttäytymisen moitittavuudesta riippumatta – säännöksen tarkoitusta.

Tapauksia, joissa täysistunto on joutunut harkitsemaan seuraamuksen määräämistä, on yksikamarisen eduskunnan aikana tiettävästi ollut vajaat kaksikymmentä.²¹⁷ Niissä on yleensä päädytty nuhteiden ja varoituksen antamiseen. Seitsemässä tapauksessa on edustaja tai edustajia tiettävästi määrätty pidätettäväksi eduskunnan istunnoista.²¹⁸ 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 sosisikin laatunsa vuoksi lähinnä puhemiesneuvoston 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.

217 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 varoitukset 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 1971, 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.

218 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.

Aikaisempien perustuslain säännösten²¹⁹ mukaan yksi mahdollinen seuraamus edustajan sopimattomasta käyttäytymisestä oli se, että eduskunta päättäisi saattaa hänet syytteen tuomioistuimessa. Tällaista seuraamusta ei eduskunnassa ole tiettävästi koskaan päätetty.²²⁰ Kirjallisuudessa aiheutti kuitenkin pohdintoja se, mikä oli tällaisen syytteen saattamismahdollisuuden suhde silloisen VJ 13 §:n – vastaa tältä osin nykyistä PL 30, 2 §:ää – mukaiseen edustajan syyttämistä koskevan suostumuksen antamiseen.²²¹ Kun tällainen mahdollisuus on jätetty pois nykyisestä perustuslain säännöksestä, ei enää ole mahdollista, että eduskunta päättäisi omasta aloitteestaan saattaa edustajan syytteen hänen menettelynsä johdosta.²²²

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 toimenpidealoite. 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 säädetyllä tavalla.

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

219 1906 VJ 48,2 § ja 1928 VJ 58 §.

220 Joskus on tällaisia syytteen 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.

221 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.

222 Tekstissä lausuttu ei luonnollisesti vaikuta siihen, että eduskunnalla täytyy olla mahdollisuus saattaa poliisi- tai syyttäjäviranomaisten 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.

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.²²³ 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 kasvaviin muutospaineisiin ja myös tulkinnan väljentämiseen vuonna 1980.²²⁴ Tulkinnan väljentämisen johdonmukaisena jatkona muutettiin VJ 32 §:n säännöstä vuonna 1983 niin, että lakialoite oli tehtävissä aina eduskunnan ollessa koolla.²²⁵ 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 sää-

223 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.

224 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 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 asiantuntijalausunnot sekä Mikael Hidén, ”... antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Lakimies 1980, s. 586–618.

225 Ko. muutoksesta ks. HE 194/1982 vp ja PeVM 1/1982 vp.

tämisestä 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 76 §:n mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä 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. Aloittevallan rajoitus ei koske vain lakiehdotuksia, jotka suoraan muuttaisivat kirkkolakia, vaan myös lakiehdotuksia, joiden sisältö merkitsisi poikkeamista siitä, mitä kirkkolaisissa 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.²²⁶ Kannanotot eivät koskeneet mahdollisuutta tehdä lakialoitteita, vaan aloitetta itse

226 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 äänestyskseen myös ehdotus, että eduskunta päättäisi hyväksyä sopimuksen, jota hallitus ei ollut esittänyt sille hyväksyttäväksi, ei tälle ilmeisesti huomamattomuudesta johtuneella poikkeuksella 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 esittelemineen – 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.

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.²²⁷

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 tosiasiassa 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.²²⁸

Myös Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisestä ovat voimassa erityissäännökset (PL 75 §). Vuonna 1991 säädetyt Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin (75/2000) mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota tai siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Päätökset on tehtävä eduskunnassa perustuslainsäätämisyksessä ja maakuntapäivillä vähintään 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 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 muutta-

227 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.

228 Oikeusministeriön kesällä 1991 asettama valtiosääntötoimikunta esitti osamietinnössään joukon numeroituja kannanottoja, joista viides koski velvollisuutta ratifioida sopimus (Komiteamietintö 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 omaloitteisesti 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. Komiteamietintö 1992:23 ja 1994:4.

mista 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.²²⁹ 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 vireillepanotoimivalta 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.²³⁰

Eräänlaista aloiteoikeutta merkitsee myös valiokunnilla oleva oikeus asianmukaisesti vireilletulleen lakiehdotuksen käsittelyssä ehdottaa ko. muutoshankkeen läpiviemisessä tarpeelliseksi katsomiaan muutoksia myös lakeihin, joita ehdotuksessa ei mainita. Mahdollisuutta tehdä eduskuntakäsittelyssä muutoksia vireille tulleisiin lainsäädäntöaloitteisiin käsitellään laajemmin myöhempanä menettelyä lakien säätämisessä koskevan jakson lopulla.

229 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. PeVM 9/1999 vp ko. kohta hyväksyttiin kommentteita.

230 Ks. HE 1/1998 vp, s. 91.

Talousarvioaloite koskee, kuten nimityskin sanoo, talousarvioon liittyviä ehdotuksia.

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”. Aloitteioikeus koski siis vain määrärahan ottamista eli käytännössä sellaista määrärahaa, jota ei sisällynyt 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 valtionaloussäännösten 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.²³¹ Vuonna 1991 omaksuttu säättely 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 hyväksytyjen määrärahojen ehdollisuudesta on uudessa perustuslaissa sen sijaan luovuttu.²³²

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

Uuden perustuslain säätämisvaiheissa ei talousarvioaloitteen alaa pyritty määrittelemään, vaan asiassa tyydyttiin lähinnä vain viittaamaan aikaisempaan VJ 31 §:n säännökseen. Aloitteioikeuden 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.”²³³

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

232 Ehdollisia määrärahoja koskevista säännöksistä ja käytännöstä ks. esim. Hakkila 1939, s. 283–284; Purhonen 1961, s. 74–78, 193–195, 199–200 ja Tauno Vesänen, Valtionaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. (Vammala 1965), s. 44–47. Eduskunta-aloitteen pohjalta hyväksytyjen määrärahojen ehdollisuutta ja sen säilyttämistä tarkasteltiin myös vuoden 1991 em. uudistukseen johtaneen HE 262/1990 vp perusteluissa, s. 29–30, 59. Asiaa käsitelti 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.

233 Ks. HE 262/1990 vp, s. 62 ja esityksestä annettu PeVM 17/1990 vp.

Talousarvioaloite on, toisin kuin lakialoite, pakollinen muoto haluttaessa ehdottaa muutoksia hallituksen esitykseen. Vuoden 1906 VJ:n järjestelmässä oli edustajilla 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 §).²³⁴

Talousarvioaloite voi olla sekä varsinaisen talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltäviksi 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.²³⁵

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 toivomusaloitteita²³⁶. 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 sääntöjen uudistamisen yhteydessä vuonna 1991²³⁷. Aloitteen tekoaika oli muutetun säännöksen mukaan seitsemän päivää talousarvioesityksen saapumisesta ja lisätalousarvioon liittyvän aloitteen tekoaika kolme päivää esityksen saapumisesta. Varsinaiseen talousarvioesitykseen liittyvien aloitteiden tekoaikaa pidennettiin neljäksi päiväksi vuonna 1992.²³⁸

234 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.

235 Ks. HE 1/1998 vp, s. 138.

236 VJ 32 §; 278/1983.

237 VJ 32 §; 1078/1991.

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

Uuteen perustuslakiin ei enää ole sisällytetty talousarvioaloitteen tekoaikaa koskevia säännöksiä, vaan tekoaika on jätetty riippumaan työjärjestyksessä tapahtuvasta sääte-lystä (PL 52 §). Työjärjestyksen 20 §:n säännöksessä on pääosin pysytetty valtiopäivä-järjestyksessä voimassa ollut säännöstö. Talousarvioaloite voidaan sen mukaan tehdä vasta eduskunnalle annetun valtion talousarvioesityksen johdosta ja aloitteen jättöaika on viimeistään kello 12 kymmenentenä päivänä²³⁹ siitä, kun talousarvioesitys ilmoitettiin saapuneeksi. Lisätalousarvioesityksen ja PL 83,2 §:ssä ja PL 71 §:ssä tarkoitetun talous-arviota 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 toi-vomusaloitteita.

Toivomusaloitteiden historiallisena taustana olivat 1906 VJ 30 §:n mukaiset anomus-ehdotukset. Anomusehdotusten alaa ei perustuslaissa suuremmin määritelty.²⁴⁰ Vuoden 1928 VJ:n 31 §:n 1 momentin 2. kohdan mukaan toivomusaloite ”sisältää ehdotuksen, että eduskunta esittäisi hallitukselle toivomuksen toimenpiteeseen ryhtymisestä sen toimival-taan kuuluvassa asiassa.” Lainkohta oli muuttamattomana voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka. Tavallisimmin toivomusaloite koski ehdotusta, että hallitus valmis-taisi esityksen jostakin lainsäädäntötoimesta taikka selvittäisi tarpeen ryhtyä lainsäädän-tötoimiin tietyssä asiassa. Oleellista säännöksessä oli kuitenkin se, että kyseessä oli halli-tukselle 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 tär-keimmän valtioelimen tekemää päätöstä. Toimenpidealoitetta koskevan PL 39 §:n koh-dan mukaan aloite sisältää ehdotuksen ”lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen” ryhtymisestä. Ehdotusten liittymistä lainvalmisteluun on korostettu myös säännökselle esitetyissä perusteluissa.²⁴¹ Säännöksessä kautta linjan käytetty muotoilu ”joka sisältää ehdotuksen” on muiden aloitelajien kohdalla sikäli selvä, että aloitteet sisältävät ehdotuk-sen asiassa, jonka eduskunta itse perustuslain mukaan päättää. Saman muotoilun käyttä-

239 Uuden TJ:n 20 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan ko. aikamääränä oli viimeistään neljästoista päivä talous-arvioesityksen 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.

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

241 HE 1/1998 vp perusteluissa todettiin toimenpidealoitteiden alasta asiallisesti vain seuraava (s. 92): ”Kansanedusta-jilla ei ole käytettävissään lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, joka voisi valmistella suurehkoja lainsäädäntö-hankkeita. Tämän vuoksi on pidetty tarpeellisena, 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 erityis-tapauksissa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimieliimiin.”

minen toimenpideoitteen 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 tiettyä asiaa koskevaan lainvalmisteluun tai muuhun sellaiseen toimenpiteeseen, joka kuuluu hallituksen toimivaltaan. Tällainen menettely soveltuu yleisestikin hyvin parlamentaariseen järjestelmään. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa²⁴² on kuitenkin viitattu siihen, että toimenpideoite ei rajoittuisi vain hallitukselle tehtäviin ehdotuksiin, vaan voisi erityistapauksissa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimielimiin. Lainkohdassa tarkoitettua aloitevallan ulottaminen muille elimille kuin hallitukselle tehtäviin ehdotuksiin olisi kuitenkin ongelmallista. Se, että eduskunta osoittaisi toimenpideoitteen pohjalta päätettyjä ehdotuksia suoraan jollekin hallituksen alaiselle elimelle tai viranomaisportaalille, vaikkapa oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle, ei sovellu eduskunnan ja hallituksen väliseen 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. Toimenpideoite 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 toimenpideoitteen 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. Toimenpideoite ei voi olla vaihtoehtoinen vireilletuloväylä ainakaan sellaisissa asioissa, joissa asian vireilletulotapa on perustuslaissa erikseen järjestetty, kuten on laita esimerkiksi ministerivastuuasioissa (PL 115 §). Toimenpideoitteen 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 käytäntöjen²⁴³ mukaisena. Sen voidaan myös

242 Ks. HE 1/1998 vp, s. 92. Kohtaa on siteerattu myös edellä av. 241.

243 1927 TJ 29 § 1 mom., 34 §:n 2 ja 3 mom. ja 66 §

olettaa käytännössä kattavan ne tarpeet, joita edustajalla voi olla tämän yrittäessä saada eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita käsiteltäväksi.

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 säädettyllä 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.²⁴⁴

244 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.

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 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 tekiällä 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 joustavammaksi 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 ²⁴⁵

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

245 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.

koskevasta asiasta. Kysymys oli kirjallisena ja vähintään neljän edustajan allekirjoittamana annettava puhemiehelle. Merkittävää oli, että puhemiesneuvoston harkintaan jäi, mitkä kysymykset toimitettiin valtioneuvostolle 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 puhemiehen 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.²⁴⁶

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.²⁴⁷ 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

246 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).

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

kysymykset ja niihin liittyvät vastaukset ja keskustelut ovat hyvin merkittävä elementti hallitukseen kohdistuvassa jatkuvassa parlamentaarisessa valvonnassa.²⁴⁸

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.²⁴⁹

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 käsitellystä asiasta ei tehty päätöstä.²⁵⁰ 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.²⁵¹

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

248 Suullisten kysymysten käytöstä antaa jonkinlaista kuvaa suullisten kyselytuntien asioiden tilastointi eduskunnan verkkosivuilla: 2015 vp 69 kpl, 2016 vp 138 kpl, 2017 vp 204 kpl ja 2018 vp 289 kpl.

249 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 alas-päin. Esimerkiksi vaalikaudella 2015–2018 luvut olivat seuraavat: 2015 vp 326, 2016 vp 608, 2017 vp 532 ja 2018 vp 704. – Suhtautuminen TJ 27 §:ään sisältyvän rajoitusvaltuuden käyttämiseen oli esillä puhemiesneuvostossa syksyllä 2005. Peruspalveluministeri 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.

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

251 Eduskunnan verkkosivujen tilastojen mukaan keskustelualoitteita tehtiin vaalikaudella 2015–2018 yhteensä 55 kpl, joista 20 hylättiin ja 35 käsiteltiin.

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. Lähtökohtana täytynee kuitenkin olla, että asia on sellainen, joka kuuluu täysistunnolle joko päätöstä edellyttävänä tai ainakin keskusteltavana asiana.²⁵² 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 tarkoitettun 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.²⁵³ ”Erikseen” säädettyinä olemista koskevan vaatimuksen täytynee joka tapauksessa katsoa edellyttävän, että kyseinen muu vireillepanovaltuus on konkreettinen, sisällöltään osoitettu. Siten ei esim. TJ 6 §:n 1 momentin 1) kohdan säännöstä, jonka mukaan puhemiesneuvoston tehtävänä on ”tehdä ehdotuksia... eduskuntatyön järjestelystä”, juuri voida pitää TJ 21 §:ssä tarkoitettuna rajoituksena edustajan ehdotuksenteko-oikeuteen. – 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.²⁵⁴

252 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.

253 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.

254 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 säädettyä ja sen jälkeenkin tietoisesti jätetty virkavastuun ulkopuolelle. Kansanedustajien riippumattomuutta korostetaan nimenomaaisesti valtiopäiväjärjestyksen 11–15 §:ssä.” Kansanedustajan jäämisestä edustajantoimessa 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). Kansanedustajan esteellisyyttä koskevasta säännöstöstä ja käytännöstä ks. laajemmin Mikael Hidén, Esteellisyys kansanedustajan toimessa, Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja, Helsinki 2010, s. 339–353. Artikkelin sisältö on jonkin

Yleisessä lainsäädännössä tämä ilmenee jo siinä, että valtion virkamieslaki (750/1994) ei sen 1 §:n määrittelyn mukaan koske kansanedustajaintointia ja että hallintolaki (434/2003), jonka 28 § on keskeinen virkamiehen esteellisyttä koskeva säännös, koskee lain 2 §:n mukaan eduskunnan osalta vain eduskunnan ”virastoja”. Kuten julkisessa toiminnassa yleensäkin, myös eduskunnassa esteellisyssäännökset palvelevat luottamusta tehtävien ratkaisujen asianmukaisuuteen. Edustajan esteellisyssäännösten tulkinnassa on keskeisessä asemassa kuitenkin myös se, että edustajan vapautta hoitaa hänelle vaaleissa uskotua tointia ei pidä ilman selvää perustetta rajoittaa.

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.²⁵⁵

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 lähtökohdana, 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.²⁵⁶ Edustajan henkilökohtaista taloudellista tai oikeudellista asemaa eivät myöskään koske esimerkiksi edustajan omaa puoluetta tai puolueita koskevat, vaikkapa puoluetuen kaltaiset taloudelliset ratkaisut.

Siihen, että esteellisyssäännöksessä 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.

verran täydennettynä muistiossa, joka on liitteenä Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamista ym. koskevassa työryhmän mietinnössä, Eduskunnan kanslian julkaisuja 1/2014, s. 67–81.

255 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.

256 Siihen, että lakien säätämiseen ei voi liittyä esteellisyttä, 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.

Kysymys on aikanaan herättänyt käytännössä ja kirjallisuudessa myös erimielisyyttä. Vuonna 1939 ilmestyneessä tunnetussa kommentaarissaan Esko Hakkila esitti (s. 552) 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 ilmestyneestä 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 sillä tavoin sovellettuna, että hallituksen jäsenet ovat joskus katsoleet 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 edustajantoimensa 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.”²⁵⁷

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.²⁵⁸

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 valin-

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

258 Käsiteltäessä vuoden 2005 valtiopäivillä oikeuskansleri Nikulan virkatoimien lainmukaisuudesta tehtyä muistutusta (M 2/2004 vp; PeVM 9/2005 vp) oli perustuslakivaliokunnan käsittelyn yhteydessä esillä myös kysymys siitä, voiko valiokunnan jäsen edustaja Hoskonen, joka oli muistutuksen ensimmäinen allekirjoittaja, osallistua muistutuksen käsittelyyn valiokunnassa. Kun valiokuntaan oli hankittu esteellisyyskysymystä koskevaa selvitystä (15.2.2005; Seppo Tiitinen, Mikael Hidén), ei kysymyksen mahdollisesta esteellisyydestä katsottu enää vaativan enempää huomiota.

tansa on.²⁵⁹ 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 ministerisyyteestä ministerinä olevaa tai ollutta kansanedustajaa vastaan.²⁶⁰

Vuoden 2010 valtiopäivillä oli esillä joitakin ”koskee häntä henkilökohtaisesti” -kriteerin ja laajemminkin esteellisyssäännösten sisältöä valaisevia tilanteita.

Asiasisältöjä ajatellen merkittävin niistä oli ydinvoiman rakentamista koskevien periaatepäätösten kumoamista tai voimaan jättämistä koskeva päätöksenteko eduskunnassa. Valtioneuvoston tehtyä 6.5.2010 myönteiset periaatepäätökset Teollisuuden Voima Oyj:n, Posiva Oy:n ja Fennovoima Oy:n hakemuksiin (M 2, M 3 ja M 4/2010 vp) toimitettiin päätökset ydinenergialain 15 §:n mukaisesti eduskuntaan ja lähetettiin siellä 18.5.2010 valmisteltavaksi valiokuntiin. Talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 13/2010 vp) pohjalta pidettiin asiaa koskeva ainoa käsittely 29.6.–1.7.2010. Asian eduskuntakäsittelyn kestäessä esitettiin sekä lehdistössä että eduskunnan piirissä kysymyksiä siitä, olivatko jotkut valiokuntien – ja erityisesti juuri mietintövaliokuntana olevan talousvaliokunnan – jäsenet esteellisiä osallistumaan asian käsittelyyn sen vuoksi, että he tai jotkut heidän läheisensä olivat tai olivat merkittävässä vaiheessa olleet niiden yhtiöiden päätöksentekoolimissa, jotka olivat merkittävinä osakkaina Fennovoima Oy:ssä. Joidenkin selvitysten jälkeen lopputulokseksi jäi, että kukaan edustaja ei tietävästi jäävännyt tällaisella perusteella itseään asian käsittelystä. Kantaa voidaan perustella jo sillä, että yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisen kannalta keskeistä periaateratkaisua ei hevin voida mieltää jotakuta henkilökohtaisesti koskevaksi asiaksi.²⁶¹

Myös pari perustuslakivaliokunnan kokouksessa omaksuttua tulkintaa ansaitsee – julkisuudelta sivuun jääneinäkin – tässä huomiota. Kumpikin liittyi valtioneuvoston oikeuskanslerin entistä pääministeriä Matti Vanhasta koskevan ilmoituksen (M 6/2010 vp; 16.9.2010) käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan pöytäkirjasta 21.9.2010 ilmenee (2 §) edustaja Kivirannan jäävänneen itsensä asian käsittelystä ”koska on valtakunnanoikeuden

259 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 muistuttaa virantäyttömennettelyä, ei esteellisyssäännöksen 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.

260 Joistakin tämän tyyppisiin asioihin liittyneistä käytännön tilanteista ks. Salervo 1977, s.148–149. Edellä viitteessä 256 esitettyyn viitaten voidaan todeta, että esteellisyys koskisi myös tilannetta, jossa eduskunta antaisi PL 92,2 §:n mukaisesti suostumuksensa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamiseen kansanedustajalle.

261 Ko. tilanteesta ja perusteluista ks. tarkemmin myös Hidén 2010, erit. s. 339 ja 351–353.

jäsen.” Tuomarin toimintaa koskevien esteellisyysääntöjen kannalta voidaan sinänsä pitää selvänä, että kansanedustaja, joka on valittu valtakunnanoikeuden jäseneksi, ei voi osallistua asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa, jos hän on ollut käsittelemässä ko. ministerivastuuasiasia perustuslakivaliokunnassa. Perustuslain 32 § on kuitenkin itsenäinen, vain menettelyjä eduskunnassa koskeva ja siellä ainoana sovellettava esteellisyysäännös eikä sen soveltamisessa juuri voida katsoa, että ministerivastuuasiasia koskee valtakunnanoikeuden jäsenyyden vuoksi edustajaa ”henkilökohtaisesti”. Kansanedustajalle kuuluvan toimintavapauden kannalta olisi perusteltua, että edustaja ei tällaisessa perustuslakivaliokunnan jäsenen ja valtakunnanoikeuden jäsenen tehtävien yhtymistilanteessa jääväisi itseään perustuslakivaliokunnassa, vaan jääväisi itsensä valtakunnanoikeudessa, jos asia sinne tulee. – Samassa valiokunnan pöytäkirjassa (21.9.2010, 3 §) todetaan: ”Ed Manninen ilmoitti, ettei pidä itseään esteellisenä. Hänen tehtävänsä Raha-automaattiyhdistyksen puheenjohtajana on alkanut vuonna 2009.” Ilmoitus oli perusteltu yhtäältä sikäli, että ministerivastuuta koskevassa asiassa voi ymmärrettävästi olla yksityiskohtia, joiden vuoksi asia koskee henkilökohtaisesti kansanedustajaa, joka ei ole muistutuksen kohteena, ja toisaalta sikäli, että oikeuskanslerin ko. ilmoituksessa oli käsitelty pääministeri Vanhasen toimintaa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jaosta päätettäessä ja viimeinen ko. päätös oli tammikuulta 2009.

Kansanedustajan esteellisyys häntä henkilökohtaisesti koskevissa 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 tekevän 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.²⁶²

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 kielto 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 monijäsenen 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.

262 Kun edustajalla on PL 32 §:n mukaan häntä itseään koskevissa 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.

Kun säännöksessä käytetään virkatoimi-sanaa, eivät kaikki julkiseksi luonnehdittavat tehtävät kuulu kiellon soveltamispiiriin. Tulkinnanvaraisessa asemassa ovat erityisesti eräiden eduskunnan asettamien elinten toiminnat. Jos esimerkiksi 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 (PeVM 54/1982 vp) 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 tarkoitettuina virkatoimina.

Jossain määrin ongelmalliseksi voi käytännössä muodostua myös se, mitä tässä yhteydessä on pidettävä tarkastamisena. Jos jokin toimi voi tulla esimerkiksi jonkin kertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunnassa virallisesti arvioiduksi ja ehkä myös kritikoituksi, 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 merkitisi valtioneuvoston jäsenenä kertomusvuonna olleen valiokunnan jäsenen esteellisyyttä kertomusta valiokunnassa tarkastettaessa. Jäsen tulisi esteelliseksi vasta, jos kertomuksen käsittelyn kuluessa valiokunta ryhtyy hankkimaan selvityksiä voidakseen arvioida asianomaisen valiokunnan jäsenen tai koko valtioneuvoston virkatoimia.”²⁶³

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.²⁶⁴

263 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 jäsenen toimia tuskin myöskään voitu pitää virkatoimina.

264 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

Kansanedustajan velvollisuudet

Useiden edellä tässä luvussa käsiteltyjen säännösten voidaan – näkökulmasta riippuen – katsoa koskevan myös kansanedustajan velvollisuuksia. Tällaisia jo perustuslain sanamuodossa velvoitteen tai velvoittavan kiellon muotoon kirjattuja velvollisuuksia ovat ainakin velvollisuus noudattaa oikeutta, totuutta ja perustuslakia (PL 29 §), velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti ja loukkaamatta toista henkilöä (PL 31,2 §) ja velvollisuus noudattaa kansanedustajan esteellisyysäännöstä (PL 32 §). Näiden lisäksi voidaan puhua kansanedustajan yleisestä velvollisuudesta hoitaa kaikkia kansanedustajan aseman tuomia tehtäviä eduskunnassa. Tällaisen yleisen lähtökohtaisen velvoitteen olemassaoloa voitaisiin pitää periaatteellisesti väistämättömänä, vaikka sitä ei perustuslain tekstissä näkyisikään. Tällaisen velvoitteen olemassaolo voidaan kuitenkin ankkuroida PL 28 §:n säännöksiin edustajantoimen hoitamisen merkittävän laiminlyömisestä mahdollisista seuraamuksista. Muita perustuslain em. säännöstöjä on käsitelty jo edellä, mutta juuri mainitun edustajantoimen yleisen hoitamisvelvollisuuden sisältöä on syytä vielä lyhyesti tarkastella.

Yleisellä, periaatteellisella tasolla lähtökohta on väistämätön: kansanedustajan tehtävä ei merkitse vain oikeuksia ja toimivaltoja vaan myös velvollisuutta lojaalisti ja kansanedustajan aseman vaatimuksia kunnioittaen hoitaa kaikkia kansanedustajantoimeen eduskunnassa kuuluvia tehtäviä. Tällaista yleistä velvollisuutta voitaisiin myös kuvata niin, että kansanedustajat ovat kollektiivina velvollisia kukin omalta osaltaan huolehtimaan eduskunnalla keskeisenä valtioelimenä olevan tehtävän konkreettisesta hoitamisesta. Mitä tämä tärkeä yleinen velvollisuus käytännön tasolla konkreettisesti merkitsee, riippuu ehkä ensi sijassa eduskunnassa muodostuneista käytännöistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä, kuten esimerkiksi eduskuntaryhmien suhtautumisista. Näiden käytäntöjen muotoutumisessa on toisaalta ainakin taustatekijänä vaikuttanut se, minkälaisia virallisia sanktiojärjestelyjä liittyy mahdollisiin laiminlyönteihin edustajantoimessa.

Perustuslain 28 §:n 3 momentin mukaan eduskunta voi, ”jos kansanedustaja olennaisesti ja toistuvasti laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen” erottaa kansanedustajan kokonaan tai määrääjäksi edustajantoimesta. Kuten edellä on edustajantoimen pysyvyyden tarkastelun yhteydessä todettu, säännöksessä erottamiselle asetetut kriteerit ja mahdollista erottamista koskevan päätöksen teossa noudatettavaa menettelyä koskevat vaatimukset ovat varsin tiukat eikä kansanedustajaa ole tiettävästi koskaan määrätty tämän säännöksen tai sitä edeltäneen perustuslainsäädännön (VJ 17 §) nojalla menettämään edustajantointaan. Lievempi sanktiomahdollisuus sisältyy edustajanpalkkiosta annetun lain (328/1947) 2 §:n 3 momenttiin (216/2007), jonka mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että edustaja menettää määrättyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä, jos hän ”toistuvasti jättää osallistumatta eduskuntatyöhön ilman hyväksyttävää estettä.” Suuressa määrin vastaava säännös sisältyi VJ 17 §:ään ja valio-

varaana, vaan kuuluu täysistunnolle. PL 42,2 §:n säännös täysistunnon mahdollisuudesta reagoida puhemiehen kieläytymiseen ei sanamuotonsa mukaan koske tällaista kieltoa. Estettä ei toisaalta ole sille, että ennen täysistunnon päätöstä hankittaisiin asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

kunnan jäsenen tehtävien laiminlyönnin osalta VJ 51 §:ään. Kumpikin säännös oli muuttamattomana voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Edustajanpalkkiolain em. säännöksen mukaan ei tietävästi ketään ole määrätty menettämään edustajanpalkkiotaan tai osaa siitä.²⁶⁵

Virallisista sanktioista edellä todettu viittaa siihen, että ko. sanktioiden katsotaan soveltuvan vain hyvin karkeisiin, ei-satunnaisiin – ja siis käytännössä hyvin epätodennäköisiin – tilanteisiin. Varsinaisten sanktioiden jäämistä tällä tavoin korkean kynnyksen taakse voidaan pitää eduskunnan toiminnassa hyvin aiheellisenä.

Todettakoon vielä, että puhuttaessa edustajan velvollisuuksista hoitaa edustajantoimeen kuuluvia tehtäviä ja tässä ehkä tapahtuvista laiminlyönneistä, on kyse yksittäisen kansanedustajan asiasta, hänen oikeuksistaan, käyttäytymisestään, laiminlyönneistään. Se, että edustajan käyttäytyminen jossakin tilanteessa – esimerkiksi jarrutuskeskustelussa – mahdollisesti noudattelee tehtyjä ryhmäpäätöksiä – ei muuta sitä, että edustajan käyttäytymistä ja oikeutta arvioidaan nimenomaan edustajan käyttäytymisenä ja oikeutena. Edustajalle kuuluvan tehtävän laiminlyömisenä olisi vastaavasti arvioitava esimerkiksi tilannetta, jossa edustaja valiokunnan jäsenenä jättäytyy pois jonkin asian käsittelystä valiokunnassa, vaikka pois jättäytyminen tosiasiaa olisi seurausta ryhmän tekemästä päätöksestä.²⁶⁶ Vaikka tämä lähtökohta on selvä, ei arvioitaessa esim. kansanedustajan joidenkin laiminlyöntien moitittavuutta vaikkapa sanktiomahdollisuuksien kannalta voida kokonaan sivuuttaa sitä, oliko kyseessä kansanedustajan henkilökohtaisiin seikkoihin (välinpitämättömyyteen, asenteisiin tms.) palautuva laiminlyönti vai ei-henkilökohtainen, esim. ryhmän päättämään menettelyyn liittyvä laiminlyönti.

Näiden yleisten periaatteellisesti merkittävien velvollisuuksien lisäksi kansanedustajilla on joitakin perustuslain tason alapuolella järjestettyjä konkreettisia velvoitteita, joita tarkastellaan seuraavassa erikseen.

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 organisaation kuuluvat eduskunnan toimintaan valtiolimenä 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 periaat-

265 Salervo (1971, s.140) mainitsee ”muutamia” tapauksia, joissa edustaja on VJ 17 §: n tai vastaavan aikaisemman säännöksen nojalla tuomittu menettämään jonkin osan edustajanpalkkiostaan. Aikaisemmista tapauksista ks. myös Hakkila, s. 433.

266 Joihinkin tilanteisiin, joissa valiokunnan käsittelystä on jarrutusmielessä jättäydytty pois, on viitattu jarrutusmenettelyjen yhteydessä alaviitteessä 209.

teessa samalla tavalla kaikkia edustajia, kellään ei ole oikeutta toisia suurempaan vapautteen 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 tosiasiaassa 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 jäsenten 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.²⁶⁷ 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 perustelluimmalta lähteä 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 vastakohtaispäättelmänä sisältää sen lähtökohdan, että edustajalla on velvollisuus ottaa hoitaakseen ainakin kaksi valiokuntajäsenyyttä.²⁶⁸

Vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus

Vuonna 2000 säädettiin laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000). Se koski 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 omaksu-

267 Ks. Salervo 1977, s. 142, av. 2.

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

tun 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 saatetaan 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 liitetä 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 – ”²⁶⁹

Vuoden 2000 lailla luotu vaalirahoituksen ilmoittamisjärjestelmä osoittautui kuitenkin ennen pitkää liian väljäksi. Laki kumottiin vuonna 2009 lailla ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009). Vuoden 2009 lakiin tehtiin vielä muutoksia vuonna 2010 (684/2010) ja vuonna 2015 (1689/2015) ja vaalirahoitusta koskevia säännöksiä (683/2010) lisättiin vuonna 2010 myös puoluelakiin. Uudistuksilla pyrittiin lisäämään vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista, rajoittamaan ehdokkaiden vaalikampanjojen kulujen kasvua ja kehittämään vaalirahoituksen ilmoittamisen valvontaa. Uusien säädösten tässä yhteydessä merkittävistä piirteistä voidaan mainita seuraava.²⁷⁰

Laissa tarkoitetaan vaalirahoituksella rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi kuukautta vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja. Vaalirahoitus voi koostua ehdokkaan omista varoista tai hänen ottamistaan lainoista sekä hänen tai hänen tukiryhmänsä tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta ja muusta tuesta. Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea lukuun ottamatta ottaa vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Ehdokas, hänen tukiryhmänsä tai muu yksinomaan hänen tukemisekseen toimiva yhteisö ei saa eduskuntavaleissa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin 6 000 euroa. Velvollisia ilmoittamaan vaalirahoituksensa ovat eduskuntavaleissa kansanedustajaksi valitut ja vaalien tulosta vahvistettaessa varaedustajaksi määrätyt. Ilmoituksen sisältö on mm. kulujen erittelyn osalta laissa varsin tarkoin säädelty. Ilmoitus tehdään valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Viras-

269 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.

270 Vuosien 2009, 2010 ja 2015 uudistuksista ks. HE 13/2009 vp ja siitä annettu PeVM 2/2009 vp ja laki 273/2009 sekä HE 6/2010 vp ja siitä annettu PeVM 3/2010 vp ja lait 684/2010 ja 683/2010 ja vielä HE 73/2015 vp ja siitä annettu PeVM 9/2015 vp ja laki 1689/2015.

ton tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Jos ilmoitusvelvollisuutta ei kehotuksesta huolimatta asianmukaisesti täytetä, on virastolla valta sakon uhalla velvoittaa ilmoitusvelvollinen tekemään ilmoituksen tai korjaamaan virheen tai puutteen.

Sidonnaisuuksien ja saatujen etujen ilmoittamisvelvollisuus

Samoihin aikoihin kun perustuslakeihin sisällytettiin (1995) ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva, myöhempanä tarkasteltava säännöstö, otettiin eduskunnassa käyttöön kansanedustajien edustajantoimeen kuulumattomien tehtävien ja taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestely, joka perustui vapaaehtoisuuteen. Järjestelyn tarkoituksena oli lisätä avoimuutta yksittäisten kansanedustajien erilaisia sidonnaisuuksia koskevissa kysymyksissä. Tietojen keruu ja saatavilla pito perustui puhemiesneuvoston tekemiin päätöksiin. Edustajille jaettiin lomake, jossa tiedusteltiin työpaikkaan, hallinto- ja luottamustehtäviin ja henkilökohtaiseen taloudelliseen asemaan liittyviä asioita. Edustaja saattoi vaalikauden aikana korjata tai täydentää ilmoittamiaan tietoja. Vaikka vastaaminen oli vapaaehtoista, käytännössä lähes kaikki edustajat vastasivat kyselyyn. Näin ilmoitetut tiedot olivat julkisia.²⁷¹

Puhemiesneuvosto päätti 21.2.2013, että asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää kansanedustajia koskevan eettisen säännöstön tarpeellisuus Suomessa ja laatia myönteiseen ratkaisuun päätyessään luonnos kansanedustajia koskevaksi eettiseksi säännöstöksi. Työryhmän asettamiseen vaikutti osaltaan myös se, että Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin (GRECO, Council Of Europe Group of States against Corruption) oli vuoden 2012 alussa käynnistänyt arviointikierroksen, jonka tavoitteena oli arvioida, kuinka tehokkaasti jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämillä toimilla pystyttiin estämään kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvää korruptiota sekä edistämään lahjomattomuuden vaikutelmaa ja toteutumista käytännössä. Suomen arviointiraportti hyväksyttiin GRECON täysistunnossa maaliskuussa 2013. Vaikka raportin havainnot olivatkin yleisesti ottaen hyvin myönteisiä, esitettiin raportissa kansanedustajien osalta myös toimenpidesuosituksia, jotka lähinnä koskivat kansanedustajille laadittavia eettisiä sääntöjä, edustajien sidonnaisuuksia ja niiden ilmoittamista, edustajien saamia erilaisia taloudellisia etuja ja niiden ilmoittamista sekä sidonnaisuuksien ilmoittamisen tekemistä pakolliseksi. – Työryhmä antoi asiassa mietintönsä 16.5.2014.²⁷² Työryhmä ehdotti sidonnaisuuksien ilmoittamisen tekemistä oikeudelliseksi velvoitteeksi, ilmoituksen sisällön säätelyä työjärjestyksessä ja puhemiesneuvostolle osoitettua tehtävää antaa tarkempia ohjeita sidonnaisuusilmoituksista ja edustajan saamia etuja koskevista ilmoituksista. Asi-

271 Ks. ko sidonnaisuustietojen ilmoittamista koskevat puhemiesneuvoston päätökset 16.2.1995, 7.4.1995, 5.2.1999, 28.4.1999, 12.2.2003, 25.1.2007 sekä 22.2.2011, jossa hyväksyttiin sidonnaisuustietojen ilmoittamismenettelyn jatkaminen vaalikaudella 2011–2014 edeltäneen vaalikauden käytäntöjen mukaisesti. Kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelyn käyttöön otolla ja sitä kautta saatavilla tiedoilla perusteltiin aikoinaan myös sitä, että ministerin sidonnaisuuksien ilmoittamista ei pidetty tarpeellisena ennen henkilön ministeriksi nimittämistä, ks. HE 284/1994 vp, s. 12–13.

272 Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet Työryhmän mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014.

assa sitten tehdyt työjärjestyksen muutokset ja annetut puhemiesneuvoston ohjeet perustuvat oleellisesti työryhmän ehdotukseen.

Työjärjestyksen muuttamista koskeneessa puhemiesneuvoston ehdotuksessa kuvattiin sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelyn periaatteellisia lähtökohtia mm. seuraavasti (PNE 1/2014 vp, s. 3):

”Vaaleilla valitut kansanedustajat edustavat erilaisia intressi- ja taustaryhmiä, ja heillä voi olla taustansa ja toimintansa vuoksi erilaisia sidonnaisuuksia. Laajat verkostot ja tiivis yhteydenpito eri tahoihin ovat kiinteä osa kansanedustajan työtä. Sidonnaisuudet, kuten erilaiset hallinto- ja luottamustehtävät, kuuluvat siten olennaisesti edustukselliseen demokratiamme. On kuitenkin tärkeää, että kansalaisilla on riittävästi tietoa edustajien sidonnaisuuksista heidän toimintansa seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Avoimuudella ja läpinäkyvyydellä voidaan parantaa poliittisen järjestelmän uskottavuutta ja kansalaisten luottamusta eduskuntaan ja sen päätöksentekoon. Sidonnaisuustietojen antamisella voidaan myös pyrkiä estämään sellaisten tilanteiden syntyminen, jotka saattaisivat vaarantaa kansalaisten luottamusta edustajan toiminnan asianmukaisuuteen.

Ehdotetut säännökset on pyritty muotoilemaan siten, että edustajan ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat sellaiset sidonnaisuudet, joilla objektiivisesti arvioiden saattaa olla vaikutusta arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Tavoitteena on myös, että ilmoitusjärjestelmä on noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa. Edustajan oikeusturvan kannalta on myös tärkeää, että ilmoitusjärjestelmä on mahdollisimman selkeä. Vastuun ja tehtävien erojen vuoksi edustajan selvitysvelvollisuuden ala poikkeaa ministerin selvitysvelvollisuudesta.”

Kansanedustajien ilmoitusten sisältöä koskevaa säätelyä – pääpiirteiden säätämistä työjärjestyksessä ja tarkempien määrittelyjen jättämistä puhemiesneuvoston ohjeisiin – voidaan pitää ehdotuksen keskeisenä sisältönä. Ehdotukseen sisältyi kuitenkin myös joitakin valtiosäännön kannalta huomion arvoisia valintoja. Yksi niistä on se, että kansanedustajan velvollisuus sidonnaisuuksien ilmoittamiseen koskee vain hänen omia sidonnaisuuksiaan, ei muiden, esimerkiksi kansanedustajan perheenjäsenten sidonnaisuuksia.²⁷³ Toista tällaista valintaa merkitsee sidonnaisuuksien ilmoittamisen laiminlyönnistä säädetty seuraamus. Vaikka ilmoittaminen sinänsä on selvästi säädetty oikeudelliseksi velvollisuudeksi, on velvollisuuden laiminlyönnin ainoana ”sanktiona” uuden TJ 76 a §:n mukaan se, että ”puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa”.²⁷⁴ Nämä valinnat voidaan nähdä myös

273 Mahdollisuutta ulottaa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus myös esim. edustajan perheenjäseniin kosketettiin lyhyesti em. työryhmämietinnössä (s. 29–30). Mietinnössä viitattiin siihen, että ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan PL 63,2 §:n muotoilun ja säännöksen esitöiden (HE 284/1994 vp, s. 15) mukaan myös esim. ministerin perheenjäsenen omistukset saattaisivat joissain tapauksissa aiheuttaa myös ministerille itselleen sen laatuksen sidonnaisuuden kuin säännöksessä tarkoitettiin ja tulla siten ministerin ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Työryhmä kuitenkin jatkoi: ”Vastuun ja tehtävien erojen vuoksi edustajien selvitysvelvollisuutta ei kuitenkaan työryhmän mielestä tule asettaa yhtä laajaksi kuin ministereillä eikä edustajille tule siten asettaa velvollisuutta ilmoittaa perheenjäsentensä sidonnaisuuksia edes tapauskohtaisesti.”

274 Säännöksen perusteluissa puhemiesneuvosto totesi (PNE 1/2014 vp): ”Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa. Kyse on asiantilan toteamisesta täysistunnossa. Ennen asian toteamista täysistunnossa sitä voidaan käsitellä puhemiesneuvostossa, kuten muitakin täysistuntoasioita. Edustajalle on perusteltua antaa tilaisuus korjata laiminlyöntinsä ennen asian viemistä täysistuntoon. Käytännössä edustaja voisi reagoida joko keskuskanslian kehotukseen tai viimeistään asian käsittelyyn puhemiesneuvostossa.” Perustuslakivaliokunta luonnehti seuraamusehdotusta mietinnössään seuraavasti (PeVM 7/2014 vp):

edellytyksinä kolmannelle valinnalle – sille, että asian säätely on voitu järjestää ja järjestetty eduskunnan työjärjestyksen tasolla.²⁷⁵ Työjärjestyksessähän ei perustuslain mukaan juuri voitaisi antaa muiden henkilöiden kuin kansanedustajien asemaa – esim. tietosuoja-kysymyksissä – koskevia säännöksiä eikä liioin säätää uusia perusteita kansanedustajaan kohdistettaville varsinaisille kurinpitotoimille.²⁷⁶

Työjärjestyksen muutokset säädettiin tulemaan voimaan uuden vaalikauden alusta (vaalien tuloksen vahvistamispäivästä 22.4.2015). Sisällöllisesti keskeisenä asiana muutoksissa on kansanedustajan velvollisuus antaa eduskunnalle selvitys sidonnaisuuksistaan. Merkittävä on myös uusi TJ 76 b §, jonka mukaan sidonnaisuustiedot talletetaan keskuskanslian pitämään rekisteriin, tiedot ovat julkisia ja ne talletetaan myös yleisön saataville tietoverkkoon. Selvitysvelvollisuuden sisältö on uudessa TJ 76 a §:ssä kuvattu kahdentyyppisin kriteerein. Yhtäältä ovat asiatyypit, joita selvittämismenettely koskee (”edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudestaan”) ja toisaalta näitä asioita koskeva laatu- tai merkittävyyshedellytys (”joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana”). Säännöksessä on osoitettu vain ilmoitusvelvollisuuden peruslinjaukset, joiden voidaan olettaa pysyvän suhteellisen muuttumattomina. Käytännössä tarpeellinen näitä linjauksia tarkentava ohjeistus edustajille on jätetty annettavaksi puhemiesneuvoston ohjeissa, joiden antamisesta samalla lisättiin nimenomainen valtuuttava säännös TJ 6 §:ään sen uutena 11 a) kohtana. Puhemiesneuvosto antoi – oleellisesti jo em. työryhmässä tapahtuneen valmistelun pohjalta – tällaiset ohjeet 9.3.2015.

Kuten tämän jakson alussa mainittiin, GRECO:n maaliskuussa 2013 hyväksymässä Suomen arviointiraportissa puhuttiin kansanedustajien osalta esitetyissä suosituksissa sidonnaisuuksien ilmoittamisen lisäksi myös kansanedustajille laadittavista eettisistä säännöistä ja kansanedustajien saamien taloudellisten etujen ilmoittamisesta. Kansanedustajien eduskunnan virallisina edustajina vastaanottamista lahjoista oli jo aikaisem-

”Sidonnaisuusselvityksen antamisen laiminlyönnistä on seurauksena puhemiehen ilmoitus täysistunnossa. Tämä on sanktiona kansainvälisessä vertailussa varsin kevyt, mutta sen voidaan katsoa soveltuvan hyvin poliittiseen järjestelmäämme ottaen erityisesti huomioon kansanedustajan työn luonne ja sen perustuminen kansalaisten vaaleissa antamaan luottamukseen.”

275 Kysymystä tarvittavien säännösten säätämistasosta käsiteltiin em. työryhmän mietinnössä (s. 32–33) ja puhemiesneuvoston ehdotuksessa (s. 4–5). Vaihtoehtoina olisi ollut säätäminen ministerien sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten tapaan (PL 63,2 §) perustuslaissa tai säätäminen erityislaissa. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 7/2014 vp) yhtyvän puhemiesneuvoston arvioon siitä, että” nyt ehdotetun sisältöisistä säännöksistä on luontevaa ja perusteltua säännellä eduskunnan työjärjestyksessä”.

276 Työjärjestyksen alaa kuvataan PL 52 §:ssä niin, että siinä annetaan ”tarkempia säännöksiä” valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta myös nimenomaisesti totesi (PeVM 10/1998 vp, s. 17) työjärjestyksen erikoisaseman lakeihin nähden näkyvän ”lähinnä vain työjärjestyksen sisällön rajoituksina: työjärjestyksessä säädetään valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.” Sidonnaisuusilmoituksista pidettävää rekisteriä käsitellessään valiokunta myös nimenomaisesti totesi (PeVM 7/2014 vp) – siihen nähden, että PL 10 §:ssä edellytetään henkilötietojen suojasta säädettäväksi tarkemmin lailla – että ehdotus täyttää lailla säätämisen vaatimuksen, ”kun kysymys on eduskunnan pitämästä eduskunnan jäseniä koskevasta rekisteristä”. – Kansanedustajan toimintavapautta turvaaviin perustuslain säännöksiin – itse toimintavapautta koskeviin tai mahdollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin – ei mitenkään sovi, että työjärjestyksen tasolla voitaisiin kehittää uusia perusteita kansanedustajaan kohdistuville, vaikkapa vain varoituksen tyyppisille (vrt. PL 31,2 §) rangaistuksille tai kurinpitoseuraamuksille.

min annettu joitakin kansliatoimikunnan ohjeita, joiden käytännön merkitys kuitenkin oli jäänyt vähäiseksi.²⁷⁷ Edellä usein mainittu työryhmä käsitteli toimeksiantonsa mukaisesti myös kansanedustajia koskevan eettisen säännösten tarpeellisuutta ja päätyi siltä osin ehdottamaan, että puhemiesneuvosto antaisi ohjeet kansanedustajan vastaanottamien lahjojen, pääsylippujen ja matkojen ilmoittamisesta. Tällaisten ohjeiden antamisvaltuutta silmällä pitäen työryhmä ehdotti, että puhemiesneuvoston tehtäviä koskevan TJ 6 §:n uuteen 11 a) kohtaan otetaan välja ilmaus ohjeiden antamisesta paitsi sidonnaisuuksien ilmoittamisesta myös ”muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytännöistä”. Työryhmä esitti tällaisiksi ohjeiksi myös luonnoksen, jossa käsiteltiin erikseen kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottamien lahjojen ilmoittamista, kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana vastaanottamien lahjojen tai pääsylippujen ilmoittamista ja kolmannen osapuolen maksamien eduskuntatyöhön liittymättömien matkojen ilmoittamista. Tiedot ilmoitettaisiin keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin. Rekisteri olisi julkinen. Sen tiedot tallennettaisiin yleisön saataville tietoverkkoon. – Oleellisesti tämän luonnoksen mukaisina ko. ohjeet on sitten sisällytetty edellä jo mainittuihin, puhemiesneuvoston 9.3.2015 antamiin ohjeisiin.²⁷⁸

277 Edellä usein mainitussa työryhmän mietinnössä viitataan (s. 35) kansliatoimikunnan keväällä 2013 hyväksymään ohjeistukseen ja kansliatoimikunnan ohjeeseen vuodelta 2009 (KTK 8.10.2009). Ohjeet eivät koskeneet kansanedustajan muuten kuin eduskunnan virallisena edustajana saamia lahjoja tai muita etuja. Yhtenä syynä ohjeissa tarkoitettun järjestelmän vähäiselle käytölle mietinnössä mainitaan järjestelmää koskeneen tiedon puute.

278 Mainittakoon, että GRECO on Strasbourgissa maaliskuun lopulla 2015 pidetyn 67. istunnon jälkeen julkaistussa seurantaraportissa (1.4.2015) katsonut, että Suomessa suoritettujen toimenpiteiden (käyttöön otetut menettelyt), jotka koskivat edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta, velvollisuuden täyttämisen ”sanktiota”, edustajan esteellisyyksytymyksen selvittämistä ja edustajien saamien erilaisten etujen ilmoittamista, vastaavat GRECON esittämiä suosituksia.

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 yhtäkainen 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 tosiasiasa 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 muiksi 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 konkreettisessa päätöksenteossa huomioon johtaessaan keskusteluja täysistunnossa. 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 puheenjohtajat.²⁷⁹ Puhemiesneuvosto muodostuu tai täydentyy sitä mukaa kuin PL 35 §:ssä luetellut tai työjärjestyksessä säädetyt (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 (PL 34,3 §) nimenomaisesti todetaan valiokunnan puheenjohtajan olevan jäsenenä puhemiesneuvostossa, ei puheenjohtajan estyneenä ollessa varapuheenjohtaja toimi hänen sijassaan puhemiesneuvostossa.²⁸⁰ 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 tosiasiaassa 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 sovitteluihin. Tästä syystä onkin ollut tapana, että eduskuntaryhmien kesken neuvotellaan vaalikauden alkaessa ja tarvittaessa myöhemminkin

279 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:n 29 ja 30 §:ssä.

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

puheenjohtajien 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 enemmistöryhmitymä on saanut varman enemmistön puhemiesneuvostossa, ja tarkemman suhteellisuuden saavuttaminen on jäänyt sivuasiaksi.²⁸¹

Parlamentaarisessa kehityksessä puhemiesneuvoston rooli on ajan myötä vain vahvistunut ja vakiintunut, aluksi paljolti käytännön tietä ja sitten myös säännösmuutoksin.²⁸² 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 päätösvallasta:

”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 mietinnössään²⁸³ tässä kohden:

281 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).

282 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 siitä 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’.”

283 PevVM 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. Kokeumus 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).²⁸⁴

Perustuslain puhemiesneuvostoa koskevassa säännöksessä (PL 34,3 §) osoitetaan puhemiesneuvostolle kahdentyyppisiä 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 verraten 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.”²⁸⁵

Perustuslain 34,3 §:n mukaan puhemiesneuvosto myös päättää asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista, kuitenkin vain sen mukaan kuin perustus-

284 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.

285 Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 15. Samaan suuntaan puhuvana voidaan pitää myös edellä tekstissä lainattua valiokunnan mietintöä PeVM 51/1982 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 10) kohdan mukaan puhemiesneuvosto antaa ”ohjeita eduskuntatyön järjestelystä” ja ”yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä”.

laissa tai työjärjestyksessä ”erikseen säädetään”. Säännös merkitsee rajoitusta sikäli, että valtaa tehdä (merkittäviä) päätöksiä menettelytavoista ei voida nojata vain perustuslain säännökseen ja sen tulkintaan. Samalla se toisaalta osaltaan osoittaa, minkälaisia asioita koskevaa päätösvaltaa voidaan työjärjestyksessä antaa puhemiesneuvostolle.

Käytäntöäkin ajatellen mielenkiintoinen on kysymys, mitä kaikkea PL 34,3 §:ssä tarkoitettu toimivalta antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi voi merkitä suhteessa valiokuntien toimintaan. Jotkin asiat ovat tässä kohden varsin selviä. Kun valiokunnat on perustuslaissa asetettu valmistelevaan asioita täysistunnolle (PL 40 §), ei voida ajatella – kun muuta ei perustuslaissa osoiteta – että tähän valmistelutehtävään voisi kohdistua sisällöllistä ohjausta muualta eduskunnasta. Kysymys ei tässä ymmärrettävästi ole vain perustuslain säännösten tulkinnasta, vaan myös hyvin vakaasta valtiollisesta käytännöstä. Omassa erityisasemassaan tässä kohden on vielä perustuslakivaliokunnan PL 74 §:ssä tarkoitettujen lausuntojen – jotka nekin ovat osa täysistunnossa tehtävien perustuslainmukaisten ratkaisujen valmistelua – laatiminen.

Puuttumattomuutta valiokuntien suorittaman valmistelun sisältöön ei ole syytä nähdä vain puuttumattomuutena valiokunnan kannanottojen sisältöön. Kun valiokunnan tehtävänä ei ole ylipäätään kannanottojen esittäminen, vaan asian asianmukainen valmistelu täysistunnolle, täytyy ensisijaisesti jäädä valiokunnan omaan harkintaan, minkälaista valmistelua, minkälaisia selvityksiä, minkälaista säädösehdotusten hiomista ja, jos niikseen tulee, miten perusteltuja hylkäämisehdotuksia kulloisenkin asian asianmukainen valmistelu vaatii. Kun vastuu valmistelun asianmukaisuudesta on valiokunnalla, ei päätösvalta kunkin asian valmisteluun tarvittavasta ja käytettävästä ajasta hevin voi olla muualla. Aikataulua koskevat mahdolliset suositukset valiokunnalle ovat tietysti toinen asia.

Edellä on kysymystä valiokuntien ohjeistamisen mahdollisuudesta tarkasteltu lähinnä valiokuntien toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta.²⁸⁶ Asiaan vaikuttaa tietysti myös se, mitä puhemiesneuvoston toimivallasta on säädetty. Edellä on viitattu siihen, että puhemiesneuvoston PL 34,3 §:n mukaista toimivaltaa antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi on perustuslakivaliokunnan esittämän perustelun mukaan tulkittava ”rajatusti”. Jo säännöksen sanamuodon osalta voitaisiin todeta, että valta ”antaa ohjeita” ei tarkoita sellaista oikeudellista sitomisvaltaa kuin voisi tarkoittaa esimerkiksi ”valta määrätä”. Merkittävämpää tässä yhteydessä on kuitenkin se, että valtaa antaa ohjeita ”eduskuntatyön järjestämiseksi” ei juuri voida käsittää yksittäistä valiokuntaa tai yksittäisen asian käsittelyä valiokunnassa koskevaksi ohjaamisvallaksi, vaan kyseessä on valiokuntia yleensä (”eduskuntatyötä”) koskevien ohjeiden antamisvalta. Tämä periaatteellinen eron teko valiokuntia yleensä koskevan toimivallan ja yksittäiseen valiokuntaan kohdistuvan toimivallan välillä tulee viitteellisesti, mutta kuitenkin selvästi esille

286 Valiokuntien yleistä toiminnallista riippumattomuutta on tarkasteltu eduskunnan apulaispääsihteerinä toimineen Jouni Vainion kirjoituksessa Eduskunnan 100-vuotisjuhlakirjassa (2007), erit s.164–166. Vainio toteaa mm.: ”Eduskunta, hallitus tai eduskuntaryhmä eivät voi määrätä, miten valiokunnan on yksittäistapauksessa meneteltävä. Tässä mielessä voinee, jollei ilmaisu tunnu liian juhlalliselta, puhua valiokunta-autonomiasta.”

perustuslakivaliokunnan suhtautumisessa TJ 34 §:ää koskevaan ehdotukseen nykyistä työjärjestystä säädettäessä. Puhemiesneuvosto oli esittänyt käsittelyjärjestystä koskevan TJ 34 §:n 3 momentille sanamuotoa (PNE 1/1999 vp):

”Puhemiesneuvosto voi antaa tarkempia ohjeita siitä, missä järjestyksessä asiat otetaan käsiteltäviksi valiokunnassa.”

Perustuslakivaliokunta totesi tässä kohden (PeVM 9/1999 vp, s.4):

”Ehdotuksen 34 §:n 3 momentin sanamuodon voidaan ymmärtää viittaavan puhemiesneuvoston mahdollisuuksiin ohjata jonkin valiokunnan työtä tiettyinä aikana. Momentti saadaan tältä kannalta paremmin tarkoitustaan vastaavaksi, jos sen viimeinen sana muutetaan monikkoon. Valiokunta on muuttanut ehdotusta näin.”

(Ko. momentti on sittemmin siirtynyt 34 §:n 4 momentiksi.)

Puhemiesneuvoston ohjeiden antamista koskevan toimivallan käsittäminen myös yksittäisen valiokunnan toimintaan kohdistuvaksi toimivallaksi ei myöskään oikein sopisi yhteen sen kanssa, että TJ 32 §:n 5 momentissa säädetään eduskunnan tehtäväksi ”antaa valiokunnille ohjeita asian valmistelusta”.²⁸⁷

Puhemiesneuvosto ei edellä esitetyn mukaan juuri voi PL 34,3 §:n yleisen valtuutuksen nojalla pyrkiä oikeudellisesti vaikuttamaan jonkin asian valmisteluun jossakin valiokunnassa tai asioiden konkreettiseen valmisteluun jossakin valiokunnassa.²⁸⁸ Puhemiesneuvosto näyttää joissakin käytännössä esiintyneissä tilanteissa suhtautuneen pidättyvästi mahdollisuuteen puuttua valiokunnassa tapahtuvaan valmisteluun.²⁸⁹ Pidättyvyyttä selit-

287 TJ 32,5 §:n säätämisvaiheessa lähdettiin siitä, että säännös ulottuu myös yksittäisen asian käsittelyyn, ks. PNE 1/1999 vp, s 20, jossa todettiin: ”Pykälän 5 momentin mukaan eduskunta voi antaa valiokunnille ohjeita asian valmistelusta. Puhemiesneuvosto hyväksyy yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä (6 §:n 1 momentin 10 kohta). Tämän lisäksi eduskunta voi tarvittaessa antaa valiokunnalle ohjeita myös yksittäisen asian valmistelusta. Säännös korvaa nykyisen eduskunnan työjärjestyksen 22 §:n.” Viitaten aikaisemman TJ 22 §:n keskeisenä sisältönä oli, että jos eduskunta on ”antanut valiokunnalle määrättyjä ohjeita, joiden mukaan valiokunnan on tehtävänsä suoritettava, on valiokunnan niitä noudatettava.” Säännöksestä ks. myös PeVM 53/1982 vp. Vastaava säännös oli myös alkuperäisessä 1928 VJ 21 §:ssä.

288 Valiokuntaoppaan 2015, s. 85, maininta, jonka mukaan ei vain eduskunta, vaan ”samoin” puhemiesneuvosto voi asettaa mietinnön tai lausunnon antamiselle määrääjän, on yleisyydessään harhaanjohtava. Valiokuntaoppaan sisältöä ei toisaalta ole tarkoitettukaan oikeudelliseksi normistoksi.

289 Puhemiesneuvoston kokouksessa 17.5.2018 (PmNP 53/2018 vp) jaettiin pöytäkirjan mukaan tiedoksi ”oppositioon kuuluvien sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kirje puhemiesneuvostolle sosiaali- ja terveysvaliokunnassa syntyneestä tilanteesta.” Tuossa edelliselle päivälle päivättyssä kirjeessä todettiin mm.: ”Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tänään äänestyspäätöksellä päättänyt, ettei se kuule asiantuntijoita eikä anna lausuntoa hallituksen esityksestä julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2019–2022. Päätös tehtiin valiokunnassa hallituspuolueiden äänin ja on täysin poikkeuksellinen. Päätöksen syynä on kiire saada valiokunnan käsiteltävänä olevan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus käsiteltäviin maakuntavaalien pitämistä koskevan hallituksen suunnitelman asettamassa aikataulussa. Tämän vuoksi pyydämme, että puhemiesneuvosto kävisi pelisääntökeskustelun ja asettaisi suuntaviivat sille, miten eduskunnassa sote-uudistuksen luomassa aikataulupaineessa taataan riittävä käsittelyaika sote-uudistuksen sekä muiden merkittävien asioiden kuten julkisen talouden suunnitelman suhteen.” Puhemiesneuvostossa käytiin pöytäkirjan mukaan asiasta alustava keskustelu. Puhemiesneuvoston kokouksessa 29.5.2018 (PmNP 59/2018 vp) oli asiakohtana 3 ”Valiokuntien työtilanne ja StV:n jäsenten kirje puhemiesneuvostolle”. Siinä esitettiin, että puhemiesneuvosto tulee viikoittain käsittelemään sote-maakunta-säädöshankkeen valmistelun etenemistä asianomaisten valiokuntien puheenjohtajilta saatavan tiedon pohjalta ja todettiin ko. kirjeestä: ”Puhemiesneuvosto on keskustellut asiasta ja merkitsee sen tiedoksi”. – Saman vuoden syyskuussa puhemiesneuvostossa oli esillä toinen sosiaali- ja terveysvaliokunnan joidenkin jäsenten kirje (kokous 4.9.2018; PmNP 78/2018 vp). Heinäkuulle päivättyssä kirjeessä

tänee toimivaltakysymyksen ohessa osaltaan myös se, että jo puhemiesneuvostossa jostain valmistelukysymyksestä käytävällä keskustelulla voi olla (voidaan saada aikaan) tosiasiallista ohjaavaa vaikutusta jonkin asian valmisteluun valiokunnassa. Jos puhemiesneuvostolle haluttaisiin tässä kohden oikeudellisia vaikuttamismahdollisuuksia, se ilmeisesti edellyttäisi nimenomaisia säännöksiä. Niitä voitaisiin nähtävästi antaa – joisakin rajoissa – työjärjestyksessä.

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 toimi-

ilmaistiin huoli sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimintakyvystä ja erityisesti puheenjohtajan toiminnasta. Kirjeen mukaan puheenjohtaja oli mm. estänyt neljä kertaa äänestyksen kannatetusta esityksestä ”koskien valiokunnan aika-
tauluja, asiantuntijakuulemisia tai valmistavan keskustelun jatkamista.” Kirjoittajilla oli selvä näkemys, ”ettei sosiaali- ja terveysvaliokunta kykene nykyisillä toimintatavoilla saamaan sote-maakuntalakikokonaisuutta käsiteltyä.”
Lopuksi kirjeessä edellytettiin, että ”eduskunnan johto” ryhtyy selvittämään toimenpiteitä, joilla uudistus saadaan vietyä valiokunnan käsittelyn läpi. Puhemiesneuvoston pöytäkirjaan asiasta merkittiin: ”Merkittiin tiedoksi saatu kirje, selvitykset ja käyty keskustelu. Todettiin, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan virkamiestyövoimaa lisätään. Puhemiesneuvosto tulee edelleen seuraamaan valiokuntien työtä. Tämä yksittäinen asia on loppuun käsitelty.” –
Tässä yhteydessä voidaan viitata myös myöhemmän alav. 352 mainittuun vuoden 2014 tapaukseen, jossa valiokunnan puheenjohtaja oli pyytänyt puhemiesneuvostoa tutkimaan omaa – kritisoitua – menettelyään.

aloista ja valiokuntatyöstä. Eduskunnan työskentelyn johtamisessa tärkeämpiä ovat kuitenkin muun tyyppiset tehtävät.

Käytännössä oleellisen tärkeää on, että puhemiesneuvosto toimii puhemiehen neuvottelu- ja valmisteluelimänä täysistunnon johtamiseen kuuluvissa asioissa, joissa ratkaisuvallasta 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.²⁹⁰ 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.²⁹¹

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.²⁹² 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.²⁹³ 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.

290 TJ 6 §:n 1 momentin 15. kohta.

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

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

293 PL 34, 3 § ja TJ 6 §:n 1 momentin 7. ja 9. kohta.

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.²⁹⁴ Puhemiehen täysistuntoon liittyviä tehtäviä voidaan osaksi luonnehtia sellaisiksi istunnon työskentelyn johtotehtäviksi, jotka ovat rinnastettavissa monijäsenisen elimen puheenjohtajilla yleensä oleviin tehtäviin.²⁹⁵ 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.²⁹⁶ 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 nii-

294 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 muuttamattomina uuden perustuslain säätämiseen saakka.

295 Itse päätöksentekomenettelyn johtamisen lisäksi puhemiehelle kuuluu myös tehtäviä, joita voidaan luonnehtia päätöksentekotilanteen johtamiseksi. Yleiset määräykset ja ohjeet yleisöparvella istuntoja seuraaville antaa kansliatoimikunta. Puhemies ja virastomestarit voivat tilanteissa myös antaa järjestyksen ylläpitämiseksi ohjeita. Jos parvekkeilla syntyy epäjärjestyä eikä järjestyä saada muuten palautetuksi, puhemies voi määrätä parvet tyhjennettäväksi (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 §).

296 TJ 6 § 1 mom. 5 kohta.

hin 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 välikysymykseen vastaamisajankohdasta (TJ 22 §) ja pääministerin ilmoituksen eduskunnalle antamisen ajankohdasta (TJ 24 §) päättää viime kädessä puhemies. 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 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.²⁹⁷

Puhemiehen toisena tehtäväkokonaisuutena täysistunnossa on PL 42,1 §:n mukaan valvoa, että asioiden käsittelyssä noudatetaan perustuslakia. Tehtävän on yleisesti katsottu merkitsevän siitä huolehtimista, 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 määräenemmistönormeja. 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 myöhempanä 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

297 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.

pysyttelevän – täysistunnossa erillään kaikista pyrkimyksistä poliittiseen vaikuttamiseen. Tätä varmistetaan osaltaan PL 42,3 §:n säännöksellä, jonka mukaan puhemies ei täysistunnossa osallistu keskusteluun eikä äänestykseen.²⁹⁸ 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.²⁹⁹ 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 kielto 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.³⁰⁰ – Puhemiehen oikeutta tehdä ehdotuksia, jotka ovat tarpeen perustuslain täytäntöön panemiseksi, käsitellään myöhempanä 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 keskuste-

298 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.

299 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 tarkoitettulla 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 kieltä.

300 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 saman sisältöiseen 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 tuoloinenkaan säännös ei antanut perustetta suhtautua keskusteluun ja äänestykseen eri tavoin.

luja 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 päättäjaisissa 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.³⁰¹

301 Kun vuonna 1991 säädetyllä HM 27 §:n muutoksella (1074/1991) kavennettiin presidentin itsenäistä valtaa päättää hajotusvaalien määrittämisestä 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. Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrittämisestä koskeva uuden perustuslain 26,1 § rakentuu tässä vuoden 1991 muutoslain pohjalle. Säännöksestä on kuitenkin perusteluja 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

Eduskunnan päättävänä elimenä on täysistunto

Perustuslain 2 §:n mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Eduskunnan asema ylimpänä, viimekätistä ratkaisuvaltaa 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 ensi sijassa tarkoittaa sitä, että eduskunnan kokoonpano määrytyy 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 päätöksentekovallan pitää olla yhdellä elimellä, ”kamarilla”.

Valtiosäännössä eduskunnalle valtioelimenä osoitettu toimivalta kuuluu täysistunnolle. Erillisten, määrämuotoisin päätöksiin 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.³⁰² Poikkeuksena periaatteesta voidaan pitää myös eräitä järjeste-

302 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

lyjä, jotka koskevat parlamentaarisen 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.³⁰³ 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.³⁰⁴

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 ennakko käsittelyyn eduskunnassa. VJ 53 §:n muutoksen mukaan suuren valiokunnan tuli pyynnöstä ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitys niistä valmisteluista,

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.

303 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.

304 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 nojalla ministeriöiltä pyytämien selvitysten lukumääriä on tilastoitu eduskunnan kanslian toimintakertomuksissa.

joita oli tehty Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen alalla. Valiokunta saattoi tarvittaessa antaa asian johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Etan sekkomiteassa tai Efta-valtioiden pysyvässä komiteassa valmisteltavien, lain alaa koskevien säädösten kansallisen valmistelun osalta (VJ 4 a luku) edellytettiin valtioneuvoston toimittavan ehdotukset tällaisiksi säädöksiksi viipymättä eduskunnalle, jossa ehdotukset toimitettiin ennakkollisesti käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausunnon antavassa erikoisvaliokunnassa. Suuri valiokunta saattoi tarvittaessa antaa asiassa lausunnon valtioneuvostolle. Tällaisen yhdentymisasiain käsittelyssä ei eduskunta tehnyt päätöstä, mutta puhemiesneuvoston päätöksellä voitiin asia ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa.³⁰⁵

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.³⁰⁶

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 ilmituotajana valtioneuvostolle osana Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua on sekä määrällisesti että laadullisesti merkittävä. Eduskunnan toiminnan pää-

305 Ko. muutoksista ks. lait 1116 ja 1117/1993 ja HE 317/1992 vp ja PeVM 10/1993 vp.

306 Ko. muutoksista ks. L 1551/1994 ja HE 318/1994 vp ja PeVM 10/1994 vp.

sääntö – eduskunnan valtioelintehtävien kuuluminen täysistunnolle – koskee periaatteessa kuitenkin myös näitä asioita. Puhemiesneuvosto voikin päättää, 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 veivivät siihen, että tiettyntyyppiset asiat lähetettäisiin yleensä valmisteltavaksi valiokuntaan, vaikka sitä ei säännöksissä olisi edellytettykään. Eräissä keskeisissä asiaryhmissä on perustuslaissa kuitenkin jo pitkään nimenomaisesti säädetty kattava valmistelupakko valiokunnassa.³⁰⁷ 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 luetteluille 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 toimenpideoitteet sekä edelleen kaikki eduskunnalle annettavat kertomukset riippumatta niiden antajasta tai siitä, onko kertomuksesta säädetty perustuslaissa tai PL 46,2 §:n mukaisesti laissa tai työjärjestyksessä.³⁰⁸

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

307 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.

308 Tämän valmistelupakon piiriin kuuluvat myös kansalaisaloitteet, joita käsitellään myöhempänä erikseen.

puhemiesneuvoston PL 34,3 §:n nojalla tekemien, eduskunnan virkamiehiä koskevan lain muutosehdotusten ja eduskunnan työjärjestyksen 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 alemman asteisten säädösten ja päätösten käsittelyä, eduskunnan ohje- ja jotosääntöjä koskevien ehdotusten käsittelyä ja TJ 28,2 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan ilmoituksen käsittelyä.

Kuten edellä viitatuista 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 koskevista säännöksissä, kuten esimerkiksi välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyä koskevista TJ 22 ja 23 §:n säännöksissä. Selonteon osalta tämä tosin on muotoiltu niin, että ”eduskunta voi kuitenkin päättää olla lähettämättä asiaa valiokuntaan, jolloin eduskunta ei hyväksy selonteon johdosta kannanottoa” (23 §; 71/2011). Yleissäännöksenä on lisäksi voimassa (TJ 32,1 §), että valmistelupakon piiriin kuuluvien asioiden lisäksi valiokuntaan lähetetään ”ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää” (1272/2011). Välikysymysten ja valtioneuvoston tiedonantojen ja selonteojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä tarkastellaan myöhempanä 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 koskevista ratkaisuista. 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 säännökset³⁰⁹. Kuten edellä on todettu, eduskunta valitsee myös jäseniä useihin muihin toimielimiin. Täysistunto valitsee myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet sekä eduskunnan pääsihteerin ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan³¹⁰. Menettely viimeksi mainituissa valinnoissa on sikäli erityinen, että ennen valintaa on oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävään ilmoittautuneista saatava perustuslakivaliokunnan arvio, pääsihteerin virkaa hakeneista saatava kanslia-toimikunnan lausunto ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan virkaa hakeneista

309 PL 37 §, TJ 16 § ja Eduskunnan vaalisääntö.

310 PL 38 § ja L eduskunnan virkamiehistä 10 § ja TJ 11 ja 16 §.

tarkastusvaliokunnan arvio (TJ 11 § ja 16 §). Tällaisen ”valmistelun” käyttämistä näissä valintamenettelyissä voidaan perustella sillä, että valinnat eivät samalla tavoin nojaa poliittisiin perusteisiin kuin muissa täysistunnossa suoritettavissa valinnoissa.³¹¹

Ratkaisuja, joihin ei tyypillisesti liity valiokuntavalmistelua, ovat päätökset, joiden tarkoituksena on nimenomaisesti ilmaista eduskunnan kanta parlamentaariseen luottamus- kysymykseen tai muuten osoittaa eduskunnan suhtautumista hallituksen toimiin tai aikei- siin. Näitä ratkaisuja ovat lähinnä välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon yhteydessä tehtävät päätökset³¹². Kuten edellä viitattiin, asian lähettäminen näissä tilan- teissa valiokuntaan on mahdollista.

Mihin valiokuntaan asia kulloinkin lähetetään, jää yleensä täysistunnon harkintaan (TJ 32,2 §).³¹³ Toimenpideoitteiden valiokuntaan lähettämisestä päättää kuitenkin eri säännöksen nojalla puhemiesneuvosto, jollei puhemiesneuvosto siirrä valiokuntaan lähettämistä eduskunnan päätettäväksi (TJ 33 §). Perustuslain 96 §:n 2 momentissa tar- koitettujen valtioneuvoston kirjelmien osalta on lisäksi säädetty (TJ 30,1 §), että niiden valiokuntaan lähettämisestä päättää puhemies.³¹⁴ Perustuslaissa tai työjärjestyksessä on myös säädetty joidenkin asioiden osalta erikseen, missä valiokunnassa valmistelun on tapahduttava. Tällainen säätely koskee erityisesti perustuslakivaliokuntaa perustuslain- mukaisuuden valvontaa ja perustuslain säätämistä tai muuttamista koskeissa kysymyk- sissä, valtiovarainvaliokuntaa talousarviota koskeissa kysymyksissä sekä ulkoasiain- valiokuntaa ja suurta valiokuntaa ulkosuhteita ja EU-asioita koskeissa kysymyksissä.

Varsinainen valmistelutehtävä annetaan yhdelle valiokunnalle. 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 täysis- tunto asian valiokuntaan lähettämisen yhteydessä (TJ 32,3 §) tai valmisteleva valiokunta

311 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.

312 PL 43 ja 44 §, TJ 22 ja 23 §.

313 Valmistelevasta valiokunnasta päättämistä koskevaa käytäntöä tarkastellaan lyhyesti Helanderin ja Pekosen tutki- muksessa (2007), erit. s. 76–79.

314 Sitä, että päätösvalta valiokuntaan lähettämisessä osoitetaan puhemiehelle, voidaan pitää puhemiehen tehtävien kokonaisuudessa epätavallisena järjestelyinä. Osasyynä tällaiseen järjestelyyn lienee ollut pyrkimys sujuvuuteen ja nopeuteen ko. kirjelmien käsittelyyn saamisessa. Harkintavalta valiokuntaan lähettämisessä on tässä myös sikäli rajoitettu, että PL 96,1 §:n ja TJ 30,1 §:n mukaan valmistelevana valiokuntana on tällöin joko suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta. Päätösvalta lähettämisessä on kuitenkin puhemiehellä, ja puhemiehen on TJ 30,1 §:n mukaan myös määrättävä asiasta em. valiokunnille lausunnon antavasta valiokunnasta. Puhemiehen roolia koskeva säännös TJ 30 §:ssä noudattelee aikaisempia valtiopäiväjärjestykseen ensin ETAan liittymisvaiheessa (VJ 54 c § L 1117/1993; HE 317/1992 vp) ja sitten EU:hun liittymisvaiheessa (VJ 54 d § L 1551/1994; HE 318/1994) otet- tuja vastaavia säännöksiä. Näiden säännösten säätämisvaiheissa ei puhemiehen rooli näytä kiinnittäneen huomiota. HE 317/1992 vp:n perusteluissa kuitenkin todettiin (s.19): ”Kun yhdentymisasian lähettäisi suureen valiokuntaan puhemies eikä täysistunto, puhemies tulisi oikeuttaa määräämään suuri valiokunta hankkimaan asiassa yhden tai useamman erikoisvaliokunnan lausunto.”

itse (TJ 38 §). Poikkeuksellisesti on kuitenkin TJ 38,2 §:ssä säädetty, että jos valmistele-
van valiokunnan käsittelemässä asiassa syntyy epäselvyyttä asian perustuslainmukaisuus-
desta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen, on valiokunnan pyydettävä lausunto perus-
tuslakivaliokunnalta. Tämä liittyy PL 74 §:n säännökseen, jossa perustuslakivaliokunnan
tehtäväksi on annettu lausunnon antaminen ”sen käsittelyyn tulevien” asioiden perustus-
lainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimukseen.³¹⁵ Muilta valiokunnilta hankit-
tavaa lausuntoa koskevana säännöksenä voidaan viitata myös PL 96,2 §:ään, joka koskee
Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä koskevien ehdotusten käsittelyä suuressa valio-
kunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa. Se koskee kuitenkin tyypillisesti muuta tilannetta
kuin PL 40 §:ssä tarkoitettua täysistunnossa tapahtuvan lopullisen käsittelyn valmistelua.

Määrämuotoisuus – muotopakko

Useat eri syyt ovat käytännössä johtaneet siihen, että eduskunnan toimintoja leimaa
tarkka määrämuotoisuus, oikeudellinen velvollisuus noudattaa menettelymuotojen suh-
teen 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 päätöksenteos-
saan merkittävän vapaamuotoinen. Osaltaan tarkkuuteen ja pysyvyyteen menettelymuo-
doissa vaikuttaa se, että kyseessä ovat kansanvaltaisessa järjestelmässä keskeisen eli-
men 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 konservatiivi-
sia 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 – suhtau-
duttu pidättyvästi.

Uuden perustuslain myötä tilanne on merkittävästi muuttunut sikäli, että menettelyta-
poihin liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä on siirretty perustuslain tasolta eduskunnan
työjärjestykseen. Muutos on keventänyt menettelysäännösten kehittämistä ja lisännyt
eduskunnan autonomisuutta menettelytapojensa suhteen. Muotopakkoon, määrättyjen
menettelymuotojen noudattamisvelvoitteeseen, muutos ei kuitenkaan ole varsinaisesti
vaikuttanut. Menettelysäännökset ovat myös työjärjestyksen tasolla eduskuntaa oikeu-

315 Muiden valiokuntien kannanottojen mukaan saamisessa jonkin valiokunnan päätöksentekoon tärkeimpiä ovat tilan-
teet, joissa valiokunnan on hankittava/saatava lausunto toiselta valiokunnalta taikka joissa se harkintansa mukaan
sellaista pyytää. Käytännössä voi valiokunta joissain tilanteissa oman harkintansa mukaan myös antaa lausunnon
toiselle valiokunnalle. TJ 38 §:n 3 momentin mukaan voi valiokunta omasta aloitteestaan antaa toimialaansa kos-
kevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle 30 päivän kuluessa siitä, kun esitys on
lähetetty valtiovarainvaliokuntaan. Valtiontalouden kehyksiä koskevien valtioneuvoston selonteiden käsittelyssä on
myös ollut tavanomaista, että selontekoa valtiovarainvaliokuntaan lähetettäessä on samalla todettu, että muut valio-
kunnat voivat halutessaan antaa asiasta valtiovarainvaliokunnalle lausunnon annettuun määräaikaan mennessä. Ks.
tämä esim. VNS 2/2010 vp lähettäminen valtiovarainvaliokuntaan 13.4.2010 (PTK 36/2010 vp). Lausunnon antoi
valtiovarainvaliokunnalle tuolloin 12 valiokuntaa.

dellisesti 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 tietäntyyppisille 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 §).³¹⁶

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 ylipäätään yhtä asian esilläolokertaa täysistunnossa, vaan valiokuntavalmistelun jälkeen tapahtuvaa, perustuslaissa ja työjärjestyksessä yhdeksi ja yhtenäiseksi menettelyvaiheeksi tarkoitettua asian olemista täysistunnon käsiteltävänä. Tämän mukaisesti ei vaaleja, kuten ei myöskään asian vireilletuloa välittömästi seuraavaa valiokuntaan lähettämistä täysistunnossa, nimitetä käsittelyksi. Asian pöydällepano, milloin se on säännösten mukaan mahdollista, on käsittelytermin käytön kannalta merkityksetön: sama käsittely jatkuu pöydällepanon jälkeenkin.

316 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.

Eduskunnan päätöksiin johtavissa menettelymuodoissa on kaksi päämallia: kaksi käsittelyä tai yksi eli ainoa käsittely. Kahden käsittelyn menettelyyn joutuvat kaikki muodollisena lakina päätettävät asiat ja täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksessä hyväksyttävä (PL 52 §) eduskunnan työjärjestys. Muut asiat – vaaleja 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 säätämisyjärjestyksessä säädettävän lain käsittely.

Täysistunnossa käytäville keskusteluille ja täysistunnon päätöksenteolle ei ole säädettynä minkäänlaista osanottajien vähimmäismäärää, *quorumia*.³¹⁷ Kärjistäen todettuna tämä merkitsee esimerkiksi sellaista mahdollisuutta, että edustajan käyttäessä puheenvuoroaan ei täysistunnossa ole, virkamiesten lisäksi, läsnä kuin puhemies.³¹⁸ Jos esimerkiksi pitkällisen iltaistunnon 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 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

317 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 §.

318 Tällainen tilanne olisi tietysti hyvin poikkeuksellinen ja voisi lähinnä syntyä myöhäiseen iltaan venyneissä istunnoissa, joissa ei ole odotettavissa päätösten tekemistä. Tietävästi ainoassa tapauksessa, joka ainakaan viime vuodelta on osoitettavissa, oli kuitenkin kyse valtiosopimuksen hyväksymiskäsittelystä iltapäivällä kello 14–16 pidetyssä istunnossa. Istunnossa 11.9.2013 (PTK 80/2013 vp) oli ensimmäisenä asiana tarkastusvaliokunnan omasta aloitteestaan tekemän, valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitsemista koskevan mietinnön käsittely ja toisena asiana pääsystä korkeampaan opetukseen Pohjoismaiden välillä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksyminen, pohjana sivistysvaliokunnan mietintö. Tämän jälkimmäisen asian käsittelyssä ainoan puheenvuoron käytti edustaja Wallinheimo. Puheenvuoron jälkeen pöytäkirjaan merkittiin ”Keskustelu päättyi. Eduskunta hyväksyi sopimuksen.” Puheenvuoron aikana oli salissa puhujan lisäksi paikalla vain puhemies ja eduskunnan virkamiehiä. Pöytäkirjaan oli poissa oleviksi merkitty 67 edustajaa. Puheenvuoron pitämisestä tyhjälle salille ks. myös Ilta-lehti 12.9.2013.

määräenemmistöä laskettaessa.³¹⁹ Muissa kuin määräenemmistöllä ratkaistavissa asioissa arpa ratkaisee, mikäli äänet menevät tasan.³²⁰

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 äänestämisen vain kone- ja lippuäänestyksestä ja vain päätöksen vaatiessa määräenemmistöä tai milloin puhemies katsoo sen tarpeelliseksi tai 20 edustajaa sitä pyytää.

319 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 säätely 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).

320 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 arvonnot, vaan uusi vaali. Jos kolmannella äänestyskierroksella syntyi tasatulos, olisi 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 alkuajoista 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 järjestämisestä 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 §).³²¹

321 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 valtiotöelinten toimivaltasuhteisiin. Aloiteoikeuteen aikaisemmin liittyneet rajoitteet, jotka koskivat aloitteidonteon 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.

Menettely lakien säätämisessä

Lakien säätämisessä, kuten yleensäkin eduskunnan päätöksenteossa, perusmenettelynä ja pääsääntönä on, että lopullinen päätös tehdään täysistunnossa enemmistödemokratian periaatteen mukaisesti yksinkertaisella enemmistöllä. Lakien säätämisessä tätä menettelyä kutsutaan tavallisen lain³²² säätämijärjestykseksi tai tavalliseksi lainsäätämijärjestykseksi.

322 Tavallisesta laista puhuminen tässä yhteydessä on sikäli hieman epätarkkaa, että myös poikkeuslakeja – jotka säädetään perustuslainsäätämijärjestyksessä – 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 esityksessä³²³ tai kansanedustajan lakialoitteessa taikka kansalaisaloitteessa ehdotettu laki – on tullut eduskunnan kansliaan, se käy eduskuntakäsittelyssä läpi pääpiirteissään seuraavat vaiheet³²⁴.

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 tosiasiallisena 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 lakiehdotusta koskevan lopullisen päätöksen tekeminen on keskitetty toiseen käsittelyyn, ei ensimmäisessä käsittelyssä voida TJ 53,2 §:n mukaan tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä. Vaikka säännöksen tarkoitus ei sanamuodon valossa ole täysin selvä, on säännöstä perusteltua tulkita niin, että se koskee vain edustajien mahdollisuutta täysistuntokäsittelyssä ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä, ei sen sijaan lainkaan tarkoita valiokuntien mahdollisuutta mietinnössään ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä.³²⁵ Ensimmäisen käsittelyn alussa

323 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 epätarkoituksenmukaiseksi. 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). Täydentävään esitykseen liittyviä näkökohtia on vastikään laajahkosti päivitetty myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 20/2013 vp (s. 3–4), joka koski esitystä kuntajakolain ym. muuttamisesta ja sitä täydentävää esitystä (HE 31/2013 vp ja HE 53/2013 vp).

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

325 Eron teko valiokunnan tekemien hylkäysehdotusten ja täysistunnossa tehtävien hylkäysehdotusten välillä on tässä periaatteellisesti mielenkiintoinen sikäli, että yleensä täytyy edustajien voida täysistunnossa ehdottaa kaikkea sitä,

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.

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 säännösehdoitusta eikä sellaisia myöskään ole tehty TJ 58 §:ssä tarkoitettussa, yleensä muutosehdotusten ennakkollista 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

mitä valiokunnatkin voivat ehdottaa. Tässä tarkoitettu kiellon – johon on viitattu myös lakiehdotusten käsittelyä eduskunnassa koskevan PL 72 §:n säätämisasiakirjoissa (HE 1/1998 vp, s. 123) – rajoittuminen vain täysistunnossa tehtäviin ehdotuksiin on kuitenkin säännöksen säätämisaustan valossa varsin selvää. TJ 53 §:n säännökset on laadittu korvaamaan aikaisemmin Valtioapäiväjärjestyksen 66 §:ssä ollutta säätelyä (PNE 1/1999 vp, s. 30 ja HE 1/1998 vp, s. 122–124). Nykyisen menettelyn ensimmäiseen käsittelyyn on yhdistetty VJ 66 §:n mukaisen kolmen käsittelyn menettelyn ensimmäinen ja toinen käsittely. VJ 66 §:n alkuperäisen sanamuodon 3 momentissa lähdettiin siitä, että toisessa käsittelyssä asiaa käsittelevän suuren valiokunnan tuli puoltaa ehdotusta semmoisenaan tai muutettuna ”taikka esittää se hylättäväksi”. Säännöksen 4 momentissa todettiin sitten, että ”jos” suuren valiokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksen (ja siis ei esitä ehdotuksen hylkäämistä), ei toisessa käsittelyssä voida tehdä ehdotusta ”koko” lakiehdotuksen hylkäämisestä. VJ 66,4 §:n muotoutumistaustasta ks. myös Hakkila, s. 564. Tämä säätely säilyi asiallisesti sellaisenaan VJ 66 §:ään vuonna 1990 tehdyissä muutoksissa (HE 89/1990 vp ja PeVM 7/1990 vp). Kun TJ 53 §:ään sisällytettiin kolme käsittelyä kahdeksi yhdistävä, mutta muuten VJ 66 §:n säännöstöä vastaavaksi tarkoitettu säännöstö, ei hylkäämisehdotuksen tekemistä koskevaan kieltoon enää kytketty säännöstekstissä edellytystä ”jos valiokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksen”. Tässä kohden ei kuitenkaan selvästikään tarkoitettu muutosta aikaisempaan käytäntöön. – Käytännössä tilanteet, joissa valmisteluvaliokunta mietinnössään ehdottaa käsittelemisensä lakiehdotusten hylkäämistä, lienevät verraten harvinaisia. Tuoreena tapauksena ks. kuitenkin esim. energialain muuttamista koskeneesta kansalaisaloitteesta annettu ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 5/2014 vp, jossa valiokunta ehdotti sekä kansalaisaloitteessa ehdotetun, että samalla käsitellyssä lakialoitteessa ehdotetun lakiehdotuksen hylkäämistä. Ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta ”yhtyi” hylkäämisehdotuksiin ja toisessa käsittelyssä ”pysyi” ensimmäisessä käsittelyssä tekemässään päätöksessä (PTK 64/2014 vp ja 67/2014 vp). Hallituksen esitystä ja siinä mielessä eduskuntatyön normaalityötilannetta koskevana tapauksena voidaan vanhan perustuslain ajalta mainita vuoden 1972 valtiopäivillä käsitelty lakiehdotus, joka koski väestön terveyden- ja sairaanhoidon turvaamista poikkeuksellisissa oloissa ja suuronnettomuuden sattuessa. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään lakiehdotuksen olevan monessa suhteessa valtiosäännön kannalta puutteellinen ja ehdotti sen hylkäämistä. Suuri valiokunta kannatti hylkäysehdoitusta ja eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen, ks. HE 112/1972 vp ja PeVM 20/1972 vp.

suuri valiokunta voi käsitellä asiaa kokonaisuudessaan ja tehdä tarvittavia muutosehdotuksia myös asiakokonaisuuteen kuuluihin 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, jatkettua 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 jatkettua 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.³²⁶

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.³²⁷ 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.³²⁸

Lähtökohtana on, että päätös hyväksymisestä tai hylkäämisestä tehdään äänestämällä. Käytännössä on kuitenkin vakiintunut – säännöksissä osoitettuja menettelyjä täydentäen – menettelytapa, jossa päätöksen todetaan syntyneen ilman äänestystä yksimielisesti. Jos täysistunnon käsittelyyn ei ole tuotu mitään (kannatettua) ehdotusta, joka poikkeaa

326 Valtiopäiväjärjestyksen 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.

327 Kysymys lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliajan lyhentämisestä oli esillä vuonna 2008 asetetussa Perustuslain tarkistamiskomiteassa, jonka mietinnön pohjalta laadittiin eduskunnassa syksyllä 2010 käsitelty HE 60/2010 vp Suomen perustuslain muuttamisesta. Komitea kiinnitti huomiota mm. siihen, että kun muita vähimmäisaikaa koskevia säännöksiä ei ollut, merkitsi PL 72 §:n säännös samalla ainoaa rajoitusta sille, kuinka nopeasti lakiehdotus voidaan viedä eduskuntakäsittelyn läpi ja säätää laiksi. Ponneksi muotoillussa kannanotossaan komitea totesi: ”Lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jäävä kolmen päivän vähimmäisaika on perusteltua säilyttää nykyisellään. Vähimmäisaika luo takeita käsittelyn perusteellisuudelle ja turvaa riittävän harkinta-ajan kansanedustajille. Se on merkityksellinen myös tiedotusvälineiden toiminnan ja lakiehdotusta koskevan julkisen keskustelun kannalta.” Ks. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 117–118.

328 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.

käsittelyn pohjana olleessa valiokunnan mietinnössä ehdotetusta lakiehdotuksesta, katsotaan (kun ei ole valiokunnan ehdotusta vastaan äänestyksessä pantavaa muuta ehdotusta) täysistunnon hyväksyneen valiokunnan ehdotuksen yksimielisesti ilman äänestystä. Tällöinkin päätöksen teko äänestämällä on periaatteellisenä ja käytännöllisenä lähtökohtana sikäli, että edustajilla on aina mahdollisuus tekemällä (kannatetun) ehdotuksen saattaa asia äänestykseen. Tarkastelun yhtenäisyyden vuoksi käsitellään yksimielisesti ilman äänestystä tapahtuvaan päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä seikkaperäisemmin myöhemmänä perustuslainsäätämisyjärjestystä koskevan tarkastelun lopulla. Lakiehdotuksia koskevien päätösten yhteydessä täysistunto päättää mahdollisista eduskunnan toivomuksista tai lausumista asian johdosta. Eduskunnan katsotaan näin hyväksyneen valiokunnan mietinnön perustelut, jollei täysistunto toisin päättä (TJ 64 §).³²⁹

Edellä tarkasteltujen menettelyjen kautta eduskunta käyttää sille ylimpänä valtioelimenä kuuluvaa valtaa hyväksyä, hylätä tai muuttaa sen käsiteltäväksi tulleita lakiehdotuksia. Käsiteltävänä olleen lakiehdotuksen (sellaisenaan) hyväksyminen tai hylkääminen ei tässä ansaitse enempää huomiota. Sen sijaan on syytä lyhyesti tarkastella, mitä eduskunnan valta muuttaa käsiteltäväksi tulleita lakiehdotuksia käytännössä sisältää.

Eduskunnan toiminta keskeisenä lainsäädäntövallan käyttäjänä ei – ymmärrettävästi – voi olla vapaamuotoista. Kuten aikaisemmin on esitetty, eduskunta on lakien säätämisessä sidottu myös asianmukaisen lainsäädäntöaloitteen olemassa oloon, ts. kysymys muutoksen tekemisestä voimassa olevaan lainsäädäntöön voi tulla käsiteltäväksi vain valtiosäännössä tarkoitetun lakiehdotuksen pohjalta. Sidonnaisuus käsittelyn pohjana olevaan lakiehdotukseen on ensisijaisesti sidonnaisuutta lakiehdotuksen tarkoittamaan muutos-hankkeeseen, ehdotuksella tavoitellun lainsäädäntömuutoksen keskeiseen sisältöön ja tarkoitukseen. Kyseessä on siis eduskuntakäytännössä tavanomainen vaatimus asiayhteydessä – vireille pannun asian rajoissa – pysymisestä, ei niinkään vaatimus pitäytymisestä tietyn nimikkeiseen lakiin ja tiettyihin pykäliin.³³⁰ Eduskunnan tehtävänä lakiehdotuksen

329 Tavallisen lain säätämisyjärjestykseen 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 opposition 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 sekä myös Voitto Helander, Lepäämäänjättämismekanismi. Tutkimus VJ 66,7 §:n käytöstä itsenäisyyden aikana, Turun yliopisto, Valtio-opillisia tutkimuksia n:o 45, 1990. 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 säätämisyjärjestykseen kuuluva lain hyväksyminen yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskunta-vaalien jälkeen pidettäviin valtiopäiviin (PL 73 §).

330 Asiayhteysvaatimuksen sisältöön on puhemiesneuvoston 2.12.2014 antamissa valiokuntien yleisohjeissa kuvattu seuraavasti: ”Valiokunnalla on oikeus ehdottaa muutoksia sen käsiteltävänä olevaan laki- tai muuhun säädösehdotukseen. Tätä oikeutta kuitenkin rajoittaa ns. asiayhteysvaatimus. Sen mukaan valiokunnan ehdottamien muutosten

käsittelyssä on, jos itse lainsäädäntöhanke hyväksytään, huolehtia lainsäätäjänä siitä, että lainsäädäntöhanke toteutetaan lainsäädännössä tarkoituksenmukaisella, kyseiseen lainsäädäntökokonaisuuteen sopivalla ja asiassa relevantit kysymykset kattavalla tavalla. Jos tällainen hyvään lainsäädäntöön pyrkiminen sitä edellyttää, eduskunta voi lakiehdotuksen käsittelyssä hyväksyä muutoksia myös muihin lakeihin kuin lakiehdotuksessa mainittuun lakiin tai myös hyväksyä kokonaan uuden asiaan liittyvän lain.³³¹

Edellä sanottu koskee suoraan myös mietintövaliokunnan oikeutta ehdottaa muutoksia sen käsiteltäväksi saatettuun lakiehdotukseen. Valiokunnan oikeudessa ehdottaa muutoksia sen käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen ei ole kyse mistään erillisenä arvioitavasta ”valiokunnan vallasta”, vaan valiokunnan valmistelutehtävästä. Kun mietintövaliokunnan tehtävänä on valmistella asia täysistunnon päätöksentekoa varten, täytyy valiokunnalla olla toimivalta ehdottaa kaikkea sellaista, mistä täysistunnolla on asiassa valta päättää. Valiokunnan tässä valmistelutehtävässä tekemien ehdotusten ala ulottuu – ja samalla myös rajautuu – siihen, mistä täysistunto voisi käsiteltävänä olevan aloitteen pohjalta päättää. Tästä eduskunnan ja valiokuntien toimivaltaisuudesta erillinen kysymys on asianmukaisen tehtävienjaon ylläpitäminen yhtäältä lainvalmistelun ja toisaalta valiokunnissa ja täysistunnossa tapahtuvan lainsäätämisen välillä. Vaikka valiokunnilla olisi toimivaltaa, voi tapauksittain esimerkiksi olla täysin asianmukaista ja ehkä asiallisesti välttämätöntäkin, että tietynlaiset vaativat muutokset käsiteltäviin lakiehdotuksiin toteutetaan hallituksen vastuulla olevan valmistelun ja täydentävien hallituksen esitysten pohjalta.

Kysymys mietintövaliokunnan toimivallasta ehdottaa muutoksia käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen ei näytä aikoihin olleen esillä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Kysymys oli kuitenkin useaan otteeseen – ja jälkeinpäin tarkasteltuna varsin tiukoin linjauksin – esillä valiokunnassa 1970-luvun lopulle saakka. Kysymyksen esille nousemista ja noudatetun linjan tiukkuutta selitti ensi sijassa se, että kansanedustajan oikeus ehdottaa valiokunnassa tai täysistunnossa muutoksia käsiteltävään lakiehdotukseen rinnastettiin kansanedustajan tuolloisten säännösten mukaiseen oikeuteen tehdä valtiopäivien alussa

tulee olla objektiivisin perustein arvioitaessa yhteydessä kulloinkin käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöasiaan tai asiakokonaisuuteen. Ehdotusten on pysyttävä asiayhteyksivaatimuksen puitteissa ja niiden tulee koskea kulloinkin käsiteltävänä olevaa – eikä jotakin muuta – asiaa tai asiakokonaisuutta. Asiayhteyttä arvioidaan asianomaisen hallituksen esityksen tai eduskunta-aloitteen taikka muun vireilletuloasiakirjan perustelujen sekä asiakirjaan sisältyvän säädösehdoituksen nimikkeen ja muun yksityiskohtaisen sisällön muodostamasta kokonaisuudesta käsin.” Ks. Valiokuntaopas 2015, s.110.

- 331 Esimerkkinä käytännössä esiintyneistä tilanteista voidaan mainita PeVM 10/2018 vp ja siinä käsitelty PNE 1/2018 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta. Mietinnössä valiokunta hyväksyi muutoksen ehdotukset eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja teki lisäksi ehdotuksen laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 29 §:n muuttamisesta. Viimeksi mainittu muutos koski tietosuojeluvaltuutetun oikeutta tarkastaa suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän tietoja kansanedustajan tekemän, TJ 17 a §:n 1 momentissa tarkoitettua pyynnön perusteella. Tämä lainmuutos on tässä sikäli mielenkiintoinen, että ko. muutettava laki ja siihen nyt ehdotettu muutos eivät koske eduskunnan virkamiehiä, joita koskevan lain säätämistä puhe-miesneuvoston TJ 6, 1 §:n 7) kohdan mukainen aloiteoikeus koskee. Perustuslakivaliokunta on asian käsittelyssä ehkä lähtenyt siitä, että pyrittäessä lainsäädäntöhankkeen hyvin toimivaan toteutukseen ei olla sidottuja alkuperäistä aloitteen tekemistä mahdollisesti koskeviin rajoituksiin. Lähtökohta ei ole periaatteellisesti ongelmaton, mutta on toiminnallisesti perusteltu.

olleen yleisen aloitteiden tekoajan jälkeen vielä hallituksen esityksen johdosta ns. rinnakkaisaloitteita. Rinnakkaisaloitteiden teko-oikeus taas oli valiokunnan vuonna 1957 tekemässä varsin perusteellisessa kannanotossa (PeVM 17/Puhemiehen menettely/57 vp) sidottu muodollisin ja käytännössä melko rajoittaviksi muodostunein kriteerein hallituksen tekemän lakiehdotuksen sisältöön. Sovellettu tiukka linja – jota saatettiin kuvata niin, että eduskunta saattoi muuttaa lakia vain niissä kohdissa, jotka oli hallituksen ehdotuksessa ”avattu” – synnytti kritiikkiä ja muutospaineita. 1970-luvun loppupuolen muutospaineiden heijastumia voidaan nähdä perustuslakivaliokunnan viimeisimmissä kysymystä koskeissa kannanotoissa, joissa valiokunta helmikuussa 1979 katsoi (PeVM 84/1978 vp), että edustajan ko. ehdotuksen esitleminen olisi vastoin perustuslakia, ja toisessa asiassa kesäkuussa 1979 katsoi (PeVL 3/1979 vp), ettei ollut estettä tehdä hallituksen esittämään lakiehdotukseen valiokunnan kirjelmässä selostettua muutosta. Rinnakkaisaloitteiden tekemistä koskenut vuoden 1957 tiukka tulkinta ”murrettiin” sitten vuoden 1980 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan uudella hyvin perusteellisella tulkintatarkaisulla.³³² Tulkinnan väljentämisen johdonmukaisena jatkona muutettiin kyseistä perustuslain säännöstä (VJ 32 §) vuonna 1983 niin, että lakialoite oli tehtävissä aina eduskunnan ollessa koolla.^{333 334}

Hallituksen esitys ja kansanedustajan lakialoite voidaan peruuttaa (PL 71 § ja TJ 19,2 § ja TJ 20,3 §). Peruutetussa esityksessä tai lakialoitteessa tehdyn lakiehdotuksen käsittely on peruutuksen tultua välittömästi lopetettava.³³⁵ Kun säännöksissä ei lausuta peruuttamisen ajankohdasta, on peruuttaminen mahdollista asian missä käsittelyvaiheessa tahansa. Peruuttamistoimivalta koskee kuitenkin vain eduskunnan varsinaiseen päätöksentekoon kuuluvan käsittelyn aikaa eikä enää esimerkiksi vaihetta, jossa eduskunnan vastausta asiassa valmistellaan. Peruuttaminen ei toisin sanoen ole mahdollista enää sen jälkeen, kun eduskunta (täysistunto) lainsäätäjänä on toisessa käsittelyssä tehnyt päätöksensä lainsäädäntöasiassa. Eduskunta-aloitteen peruuttamisella ei yleensä ole laajempaa merkitystä.³³⁶

332 PeVM 17/1980 vp ja siitä myös Hidén, Lakimies 1980. Mietinnön taustatilannetta on lyhyesti kuvattu myös myöhempana puhemiehen kieltäytymisten yhteydessä alav. 502 kohdalla.

333 Ko. muutoksesta ks. HE 194/1982 vp ja PeVM 1/1982 vp.

334 Vuoden 1990 valtiopäivillä hallitus antoi esityksen HE 89/1990 vp mm. valtiopäiväjärjestykseen tehtävistä muutoksista. Esitykseen sisältyi seuraava ehdotus uudeksi VJ 53 a §:ksi: ”Erikoisvaliokunnalla on mietinnössään oikeus ehdottaa muutoksia käsittelemäänsä lainsäädäntöaloitteeseen, jollei tämän lain muista säännöksistä muuta johdu. Muutosten tulee pysyä lainsäädäntöaloitteesta ilmenevän tarkoituksen rajoissa.” Säännöksen perusteluissa esityksessä käsiteltiin mm. aloitteen tarkoituksen rajoissa pysymisvaatimuksen sisältöä. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössä PeVM 7/1990 vp tältä osin: ”Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetussa 53 a §:ssä kirjataan nykyisin noudatetut periaatteet. Erikoisvaliokunnalla on itsestään selvästi muutosoikeus, jota rajoittaa asiayhteyksivaatimus. Tähän nähden ei viime aikoina ole ilmennyt merkittäviä käytännön ongelmia. Ehdotettu säännös ei näytä tuovan tilanteeseen mitään uutta. Valiokunta ehdottaakin säännöksen poistamista tarpeettomana.” Jälkeenpäin voinee sanoa, että säännöksen tarpeettomuus ei tässä samalla olisi ollut sen harmittomuutta. Parlamentaarisisessa järjestelmässä elementäärisen ja käytännössä täysin toimivan oikeuden kirjaaminen perustuslain säännökseen ei olisi ainakaan vahvistanut tuota oikeutta.

335 Vuoden 1927 TJ 54 §:n mukaan oli, ”jos hallituksen esitys peruutetaan”, ”asian käsittely keskeytettävä sillä asteella, millä se silloin on”. Pykälän muutos 1983 koski ensi sijassa säännöksen ulottamista myös eduskunta-aloitteisiin ja samalla lyhennettiin sanontaa muotoon ”jos on asian käsittely lopetettava”, PeVM 53/1982 vp ja PNE. Nykyistä TJ 19 §:ää säädettäessä todettiin säännöksen vastaavan silloisen VJ 28,3 §:n ja TJ 54 §:n säännöksiä, PNE 1/1999 vp, s. 12 ja PeVM 9/1999 vp.

336 Eduskunta-aloitteen peruuttamismahdollisuutta on lyhyesti kosketeltu edellä edustajan aloitevallan yhteydessä, ks. teksti alaviitteen 229 kohdalla ja alaviite.

Hallituksen esityksen peruuttaminen sen sijaan voi tapauksittain olla parlamentaarisessa järjestelyssä merkittävää toimivallankäyttöä.

Säännös hallituksen esityksen peruuttamismahdollisuudesta on tuotu perustuslakiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä valtiopäiväjärjestyksen tarkistamiskomitean ehdotuksesta. Säännös, VJ 28 §:n 3 momentti, on lakonisen lyhyt: ”Hallituksen esitys voidaan, milloin aihetta siihen on, peruuttaa”. Tämä säännöskohta säilyi asiallisesti ennallaan, sanonnaltaan kyllä vuonna 1983 muutettuna, uuden perustuslain säätämiseen saakka. Kohdan ”milloin on aihetta” – määre ei käytännössä tullut merkitsemään minkäänlaista rajoitusta peruuttamismahdollisuudelle. Nykyiseen säännökseen PL 71 §:ssä otettiin asiasta vain maininta, että esitys ”voidaan peruuttaa”.³³⁷ Puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen peruuttamisesta (TJ 19,2 §).

Erään vuonna 1975 julkaistun tutkimuksen mukaan on vuosina 1928–1974 peruutettu 149 hallituksen esitystä.³³⁸ Uuden perustuslain voimassaoloaikana on vuoden 2018 valtiopäivien loppuun mennessä nähtävästi peruutettu 25 hallituksen esitystä.³³⁹ Kun hallituksen peruutusilmoituksessa ei ole tarpeen – eikä ole ollut tapana – ilmoittaa peruutuksen syytä, jää tapahtuneiden peruutusten syiden arviointi yleensä vain kulloisestakin tilanteesta tehtyjen päätelmien varaan. Peruuttamisen aiheet – peruttamiseen johtaneet tilanteet – ovat käytännössä ilmeisesti olleet hyvin monenlaisia. On tilanteita, joissa esityksen peruuttamista voidaan pitää parlamentaarisen järjestelmän kannalta varsin ongelmattomana, kuten uuden esityksen antamiseen liittyvät peruutukset tai tilanteet, joissa on voitu lähteä siitä, että eduskunnan enemmistö ei pidä lakiehdotuksen käsittelyn jatkamista tarkoituksenmukaisena. Eräänlaisen toisen ääripään muodostaisivat tilanteet, joissa eduskunta näyttää olevan päätyvässä hallituksen esittämän lakiehdotuksen sellaiseen muotoiluun, jota hallituksessa ei pidetä hyväksyttävänä, ja hallitus tämän vuoksi estää ehdotuksen enemmän käsittelyn peruuttamalla esityksen. Vaikka tällaisetkin peruutukset kuuluvat hallituksen toimivaltaan, niitä on vaikea sovittaa yhteen sen lähtökohdan kanssa, että varsinainen lainsäätäjä on eduskunta, eduskunnan valtaa päättää lainsäädännön sisällöstä ei hallitus voi sitoa.³⁴⁰

337 Perustuslakiesityksensä perusteluissa hallitus piti em. määrettä väljyydessään tarpeettomana ja totesi, että peruuttamiselle ei siten asetettaisi ”varsinaisia sisällöllisiä edellytyksiä” vaan peruuttaminen ”riippuisi hallituksen poliittisesta harkinnasta.” Ks. HE 1/1998 vp, s.122. PeVM 10/1998 vp:ssä ei kohtaa tarkasteltu. Peruuttamistoimivallasta ja sen säätelyä yleisesti ks. myös eduskunnan sihteerin E.H.I. Tammion artikkeli LM 1946.

338 Riepula 1975. Tässä Tampereen yliopistossa julkaistussa laajahkossa tutkimuksessa on tarkan tilastoinnin lisäksi pyritty erittelemään myös peruuttamisiin johtaneita syitä ja käytäntöjen kehittymiseen vaikuttaneita tekijöitä. Myöhemmästä käytännöstä ks. lyhyesti myös Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993), s. 31–32.

339 Ks. eduskunnan verkkosivujen tilastoa valtiopäivittäin käsitellyistä asioista. Peruutusten määrä on valtiopäivittäin vaihdellut nolasta kolmeen.

340 Tapausaineisto Riepulan em. vuoden 1975 tutkimuksessa on jo varsin vanhaa ja erilaiset peruutusten käyttöön ehkä vaikuttavat ”ympäristötekijät”, kuten esim. edustajien aloiteoikeus ja mahdollisuus täydentävien esitysten antamiseen, ovat sittemmin muuttuneet. Riepulan tarkastelemat monenlaiset motiivit peruuttamiselle näyttävät kuitenkin edelleen käytännössä mahdollisilta. Mainittakoon, että Riepulan mukaan (s. 91 ja 108) peruutusoikeudesta oli tullut etukäteinen veto, jolla hallitus voi estää tahtonsa vastaisen eduskunnan päätöksen aikaansaamisen ja tehdä samalla tarpeettomaksi jälkikäteisen vetoon (HM 19 §) turvautumisen. – Viimeaikaisesta peruutuskäytännöstä voidaan tässä mainita kolme esimerkkiä. Eduskunnalle ilmoitettiin 1.6.2018 HE 70/2018 vp valtioneuvostosta annetun lain

Kansalaisaloite

Kun perusoikeusjärjestelmä uudistettiin vuonna 1995, otettiin Hallitusmuotoon uutuutena säännös (HM 11,3 §) julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen lyhyissä perusteluissa viitattiin yhtenä yksilön vaikuttamismahdollisuuksien kehittämismuotona nimenomaisten mekanismien, esim. ”kansanaloitteen” luomiseen tätä tarkoitusta varten (HE 309/1993 vp, s. 62). Säännös otettiin sellaisenaan ja ilman varsinaisia perusteluja uuden perustuslain 14,3 §:ään. Konkreettinen keskustelu kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia lisäävien uusien ”mekanismien” kehittämisestä heräsi varsinaisesti kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun tämän vuosisadan ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella ryhdyttiin laajemmin arvioimaan uuteen perustuslakiin mahdollisesti tarvittavia muutoksia.

Oikeusministeriö asetti vuoden 2008 alussa työryhmän kartoittamaan myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten perustuslain mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Saman vuoden lokakuussa valmistuneessa muistiossaan työryhmä tarkasteli useitakin mahdollisesti tarkistamista kaipaavia kohtia perustuslaissa ja otti varsin selvästi myönteisen kannan kansalaisaloitejärjestelmän käyttöönottoon. Käsiteltään kansanäänestysjärjestelmästä eri maissa saatuja kokemuksia ja järjestelmän kehittämismahdollisuuksia työryhmä tarkasteli kansanaloitteita, jotka sen mukaan saattoivat olla joko kansanäänestysaloitteita eli aloitteita kansanäänestyksen järjestämisestä jostakin asiasta tai ns. sisällöllisiä kansanaloitteita, joilla tietty määrä äänioikeutettuja voi saada jonkin asian parlamentin käsiteltäväksi. Erillisenä kannanottona työryhmä totesi:

”Suoraa demokratiaa valtiollisella tasolla koskevat ratkaisut edellyttävät uudelleen arviointia. Suoran demokratian kehittämisen tavoitteena tulee olla myös edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen. Valtiosäännön täydentäminen kansanaloitteella voi olla periaatteelliselta kannalta merkittävämpi askel kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisessä kuin kansanäänestyksen tuloksen oikeudellinen sitovuus, joka ei välttämättä käytännössä merkitsisi suurtakaan muutosta nykytilaan. Perustuslain arviointihankkeen yhteydessä on

muuttamisesta. Ehdotus koski ministerin juhlallista valaa tai vakuutusta. 13.6.2018 ilmoitettiin hallituksen lyhyt kirjelmä esityksen peruuttamisesta. Syy lieene ollut tekninen. Asiallisesti samalta vaikuttava esitys HE 84/2018 vp ilmoitettiin täysistunnossa 14.6.2018. Jonkinlaisena jälkinäytöksenä oli, että tätä ehdotusta ehdittiin tarkastella mietintövaliokuntana olleessa perustuslakivaliokunnassa (ainakin 27.9.2018), mutta 18.4.2019 todettiin eduskunnan kirjelmässä asian käsittelyn rauenneen PL 49 §:n nojalla. Ainakin osasyynä asian jäämiseen raukeamaan oli ilmeisesti arvio ehdotuksen tarpeettomuudesta. – Osana sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä koskevaa laajaa ja eri vaiheissa jo käsiteltyä uudistusta hallitus antoi 9.5.2017 esityksen HE 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ym. Perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 tästä esityksestä ja muista kokonaisuuksien kuuluvista esityksistä laajan lausunnon PeVL 26/2017 vp. Lausunnossa valiokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotuksen vaativan niin mittavia muutoksia, että niiden valmistelu kuului valtioneuvoston tehtäväksi ja ne oli saatettava eduskuntaan joko uuden esityksen tai täydentävän esityksen muodossa. Hallitus antoi sitten 8.3.2018 sekä ilmoituksen em. esityksen HE 47/2017 vp peruuttamisesta että uuden esityksen HE 16/2018 vp laeiksi valinnanvapaudesta ym. – Hallitus antoi 22.10.2010 esityksen HE 217/2010 vp yksittäisistä, lähinnä alkoholin vähittäismyyntiä koskevista muutoksista alkoholilakiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti 16.10.2010 mietinnössä StVM 31/2010 vp lakiehdotuksen hyväksymistä tietyin muutoksin. Lakiehdotus hyväksyttiin mietinnön mukaisena ensimmäisessä käsittelyssä 16.11.2010. Toisessa käsittelyssä 23.11.2010 asia poistettiin päiväjärjestyksestä. Täysistunnossa 13.12.2010 ilmoitettiin esityksen peruuttamisesta.

harkittava kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa. Luontevin vaihtoehto voisi olla ns. sisällöllinen kansanaloite.”³⁴¹

Välittömästi työryhmän muistion valmistumisen jälkeen asetettiin parlamentaarisesti kokoonpantu komitea valmistelemaan työryhmän laatiman muistion pohjalta tarpeellisia muutoksia Suomen perustuslakiin. Työssään komitea mm. hankki laajahkon selvityksen suoran demokratian käytännöistä ja erityisesti sisällöllisistä kansanaloitteista saaduista kokemuksista useissa Euroopan maissa ja päätyi siinä kohden ehdottamaan (9.2.2010) perustuslakiin uutta säännöstä mahdollisuudesta tehdä eduskunnalle lain säätämistä tarkoittava kansalaisaloite.³⁴² Komitean ehdotusten pohjalta annettiin toukokuussa 2010 hallituksen esitys, jossa esitettiin muutoksia yhteensä neljääntoista perustuslain pykälään – yhtenä muutoksena kansalaisaloitetta koskenut lisäys PL 53 §:ään. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen vähäisin muutoksin – PL 53 §:n osalta sellaisenaan – lepäämään vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Lepäämässä olleet ehdotukset hyväksyttiin vuoden 2011 vaalien jälkeen 21.10.2011, ja muutokset tulivat voimaan 1.3.2012.³⁴³

Perustuslain 53 §:ään lisätyssä uudessa 3 momentissa säädetään kansalaisaloitteen keskeiset asiat: kansalaisaloitteen tekemiseen voivat osallistua vain äänioikeutetut Suomen kansalaiset, aloitteen tekemiseen vaaditaan heitä vähintään viisikymmentätuhatta, aloite on mahdollinen vain ”lain säätämiseksi”, aloite tehdään eduskunnalle ja tarkemmat säännökset asiasta annetaan laissa. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin aloitteen sisällöstä ja käsittelystä tarkemmin mm. (HE 60/2010 vp, s. 40–41):

”Perustuslaissa säädettäisiin aloiteoikeuden kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Säännösehdotuksen mukaan kyse olisi oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäisivät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan asettaisi merkittäviä rajoituksia kansalaisten aloiteoikeudelle ottaen huomioon lainsäädännön alan laajuus. Aloite voisi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Eduskunta voi säätää lain myös asiasta, josta nykyisin säädetään asetustasolla. Kansalaisaloite voisi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.

Säännösehdotus ei asettaisi tiukkoja perustuslakiin sidottuja vaatimuksia kansalaisaloitteen muodolle. Säännös ja siinä käytetty ilmaisu ”aloite lain säätämiseksi” sisältävät mahdollisuuden niin säädöstekstin muotoon laaditun lakiehdotuksen kuin väljemmin muotoillun, lainvalmistelutoimiin ryhtymistä koskevan ehdotuksen tekemiseen....

Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei myöskään asetettaisi muita sisällöllisiä rajoituksia. Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jäisi eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa....

341 Perustuslaki 2008–työryhmän muistio, Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2008:8, s. 36.

342 Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 8/2010, s. 52–54, 64–66.

343 Ks. HE 60/2010 vp ja siitä annettu PeVM 9/2010 vp sekä lepäämään jätetty laki LJL 3/2011 vp ja siitä annettu PeVM 3/2011 vp ja itse laki 1112/4.11.2011.

Eduskunnalla olisi velvoite ottaa lainsäädännön mukaisesti tehty kansalaisaloite käsiteltäväkseen. Aloitteen hyväksyminen jäisi eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen. Tässäkään asiassa eduskunnan käsittelylle ei asetettaisi erityisiä aikamääreitä. Valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä kansalaisaloite voisi kuitenkin rinnastua vähintään sadan edustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolla on valiokuntakäsittelyssä tosiasiallinen etusija muihin kansanedustajien aloitteisiin nähden. Kansalaisaloitteen muoto – säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite – määrittäisi aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa joko lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävänä asiana tai ainoan käsittelyn asiana. Kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä.”

Esityksestä antamansa mietinnön yleisperusteluissa perustuslakivaliokunta totesi mm. (PeVM 9/2010 vp, s. 9):

”Kansalaisaloite täydentää edelleen ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu jatkossakin pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden oheen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan tavan saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Parhaimmillaan kansalaisvaikuttamisen kehittäminen voi osaltaan yleisesti ehkäistä poliittista vieraantumista.

...Kansalaisaloitteen yksityiskohdat määräytyvät tarkemmin kansalaisaloitteesta annettavassa lainsäädännössä. Siinä säädettävät menettelyt tulevat olemaan keskeisiä kansalaisaloitteen käyttökelpoisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että kansalaisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukoja muodollisia vaatimuksia...”

Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tarkasteltu ehdotuksen ko. 53 §:ää.

Kansalaisaloitteesta perustuslakiin tehdyn lisäyksen yhteydessä edellytetyt tarkemmat säännökset annettiin kansalaisaloitelaisissa (12/13.1.2012), joka tuli voimaan samanaikaisesti perustuslain muutosten kanssa eli 1.3.2012.³⁴⁴ Laki sisältää säännöksiä mm. kansalaisaloitteen vireille panijasta ja edustajasta, aloitteen muodosta, kannatusilmoitusten sisällöstä ja keräämisestä ja ilmoitusten tarkastamisesta, sähköiselle menettelylle asetetuista teknisistä vaatimuksista ja aloitteiden eduskunnalle toimittamisesta. Lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa hallitus kuvasi aloitteita koskevan säätelyn tavoitteita mm. seuraavasti (HE 46/2011 vp, s. 19):

”...Menettelyn tulee olla luotettava aloitejärjestelmän uskottavuuden turvaamiseksi ja väärinkäytösten estämiseksi. Menettelyn luotettavuuteen perustuvien vaatimusten on kuitenkin oltava oikeasuhtaisia. Menettelylle asetetuilla vaatimuksilla ei tulisi tosiasiallisesti estää aloitteen käyttöä kansalaistoiminnan uutena välineenä.”

344 Lakiin on vuonna 2019 tehty joitakin teknisluontoisia muutoksia, ks. L 436/2019 ja siitä myös HE 251/2018 vp ja PeVM 11/2018 vp.

Vähän myöhempanä todettiin erilaisten aloitteiden käytöstä ja niiden asemasta eduskuntakäsittelyssä mm.:

”Kansalaisaloite sisältäisi joko lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. ...Aloitteen vireillepanijat voisivat itse päättää, kumpaa aloitemuotoa he haluavat käyttää. Esimerkiksi laajassa ja monimutkaisessa lainsäädäntöasiassa varsinaisen lakiehdotuksen valmisteluun vireillepanijoilla ei ehkä käytännössä olisi mahdollisuuksia. Tällöin vireillepanijoille helpompi vaihtoehto olisi tehdä ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä.

 ...Muodollista estettä aloitteen tekemiselle ei aiheutuisi siitä, että samasta asiasta olisi jo vireillä tai eduskunnan käsiteltävänä toinen kansalaisaloite, hallituksen esitys tai kansanedustajan aloite. Samasta asiasta voitaisiin tehdä myös uudelleen kansalaisaloite, jos edellinen aloite tulisi eduskunnassa hylätyksi.”

Hallituksen esityksen valmistelevasti käsitelty perustuslakivaliokunta puolsi lakiehdotusta vähäisin muutoksin. Mietinnössään (PeVM 6/2011 vp) valiokunta selosti ensin em. perustuslainmuutoksesta esittämänsä – edellä jo lainattua – kantaa (PeVM 9/2010 vp) ja jatkoi:

”Valiokunta on edelleen samalla kannalla. Kansalaisaloitteiden käsittelystä eduskunnassa ei sinänsä aiheudu tarvetta muuttaa nykyisiä menettelyjä tai muodostaa uusia menettelyjä aloitetta varten. Valiokunta tähdentää, että uutena instituutioon kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille.”

Kansalaisaloiteinstituution käyttöönoton vaatimat säädösmuutokset eivät rajoittuneet vain perustuslakiin ja tavalliseen lakiin, vaan joitakin muutoksia oli tarpeen tehdä myös eduskunnan työjärjestykseen. Kuten muutoksia koskeneessa puhemiesneuvoston ehdotuksessakin (PNE 1/2011 vp) todettiin, joitakin teknisluontoisia täydennyksiä tarvittiin, vaikka kansalaisaloitteiden käsittelyn eduskunnassa ei sinänsä katsottu aiheuttavan tarvetta muuttaa siihen astisia menettelytapoja tai muodostaa uusia menettelyjä. Ehdotetut muutokset koskivat siten vain aloitteiden ilmoittamista täysistunnossa, niiden valiokuntaan lähettämistä, niiden julkaisemista valtiopäiväasiakirjoissa ja niiden kääntämistä. Ainoa periaatteellisestikin jossain määrin merkittävä muutos oli TJ 37 §:n muutos, jolla valiokunnat velvoitettiin kansalaisaloitteen käsittelyssä varaamaan aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluksi. Huomionarvoinen on puhemiesneuvoston selvästi todettu lähtökohta: eduskuntaan toimitettu, laissa asetetut vaatimukset täyttävä kansalaisaloite on eduskunnan käsiteltävä ja kansalaisaloite on yksi niistä asioista, jotka on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa. – Perustuslakivaliokunta puolsi lyhyessä mietinnössä puhemiesneuvoston ehdotuksen hyväksymistä (PeVM 7/2011 vp).

Säädöksissä annettujen määräysten lisäksi kansalaisaloitteiden käsittelyä eduskunnassa ohjeistettiin keväällä 2013 vielä eräillä puhemiesneuvoston suosituksilla. Viitaten PL 34,3 §:ssä säädettyyn valtuuteensa antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi puhemies-

neuvosto antoi valiokunnille suositukset kuulla kansalaisaloitteen tekijöiden edustajien ohella myös ko. ministeriön edustajia ja muita asiantuntijoita ja arvioida, oliko kansalaisaloitteen johdosta aiheellista määrätä kokous julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankki tietoja asian käsittelyä varten (PL 50,2 §). Kansalaisaloitteen tekijöiden tiedonsaanti- ja seurantamahdollisuuksien kannalta periaatteellisesti merkittävänä voidaan pitää suositusta, jonka mukaan valiokunnan tuli ”ilmoittaa aloitteen tekijöiden edustajille kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun aloite on saapunut valiokuntaan, mihin toimenpiteisiin valiokunta ryhtyy asiassa.”³⁴⁵

Edellä olevissa kannanotoissa ovat jo tulleet esille merkittävät piirteet kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyssä. Joitakin kohtia on niiden periaatteellisen merkityksen vuoksi kuitenkin vielä syytä tarkastella lyhyesti erikseen.

Kansalaisaloite, hallituksen esitys, lakialoite ja toimenpidealoite ovat kaikki perustulaisissa edellytetyjä ja toisistaan periaatteessa riippumattomia lainsäätämistä koskevan kysymyksen eduskunnassa vireilletulon muotoja (PL 39 ja 53 §). Jonkin (laki)esityksen valmisteilla olo tai eduskunnassa käsiteltävänä olo taikka lakialoitteen tai lain valmisteluun ryhtymistä koskevan toimenpidealoitteen olemassaolo tai valiokuntaan lähetettynä olominen ei oikeudellisesti mitenkään vaikuta mahdollisuuteen toimittaa (uusi) kansalaisaloite eduskuntaan tai mahdollisuuteen ryhtyä kansalaisaloitelaisissa tarkoitettuihin toimiin kansalaisaloitteen tekemiseksi. Kansalaisaloitteen tekemismahdollisuutta ei oikeudellisesti rajoita myöskään se, että eduskunnassa on mahdollisesti juuri tehty samoihin asiasisältöihin kohdistuva päätös (esim. päätös saman sisältöisen lakiehdotuksen hylkäämisestä tai suunnilleen saman sisältöisen tai sisällöltään täysin vastakkaisen lakiehdotuksen hyväksymisestä). Vastaavasti ei se, että tietynsisältöinen kansalaisaloite on valmisteilla tai jo toimitettuna eduskuntaan, oikeudellisesti vaikuta hallituksen valtaan antaa esityksiä eduskunnalle tai kansanedustajien valtaan tehdä aloitteita eikä myöskään eduskunnan mahdollisuuksiin edetä jonkin esityksen tai aloitteen käsittelyssä. Jos valiokuntaan on toimitettu kansalaisaloite ja samaa asiaa koskeva esitys tai kansanedustajan aloite, on asianmukaista, että niistä annetaan, TJ 34,3 §:n sanontaa seuraten, ”yhteinen mietintö, jolleivät erityiset syyt vaadi menettelemään toisin”, vaikka kansalaisaloitetta ei olekaan mainittu säännöksen sanamuodossa. Saman momentin loppuosa, jonka mukaan valiokunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että hallituksen esityksen johdosta annettava mietintö ei asioiden yhdistämisen vuoksi viivästy, ei sen sijaan lähtökohdaltaan oikein olisi sopiva ohje tilanteessa, jossa valiokunnassa on yhtäikaa käsiteltävänä hallituksen esitys ja samaa asiaa koskeva kansalaisaloite.

Kansalaisaloittelakia koskeneesta ehdotuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 6/2011 vp) perustuslakivaliokunta piti perusteltuna jättää selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne olisi muodollisesti saatukin eduskunnassa vireille. Aloitteen näin käsittelemättä jättämisen voidaan sinänsä ajatella sisäl-

345 Ks. puhemiesneuvoston ptk n:o 38/17.4.2013 ja myös kokouksessa käsitelty muistio Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa.

tyvän siihen harkintavaltaan, joka valiokunnalla on sen käsitellessä valmistelevasti asiaa täysistuntokäsittelyä varten.³⁴⁶ Perustuslakivaliokunnan torjuvaa suhtautumista aloitteiden käsiteltäväksi ottamiseen räikeästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaisten aloitteiden kohdalla voidaan pitää hyvin tarpeellisena. Toinen asia on, että kansalaisaloitteiden tekemisvallan piiriin selvästi ja asianmukaisesti kuuluvat myös esim. perusoikeussäännösten muuttamista tarkoittavat (asialliset) ehdotukset.

Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa ei voi jatkua vaalien jälkeisiin valtiopäiviin - kansalaisaloite ts. raukeaa, jos sen käsittely eduskunnassa on kesken vaalikauden päättyessä. Asiantilaa on julkisuudessa myös arvosteltu. Siihen nähden, että kansalaisaloiteinstituutiota luotaessa nimenomaisesti lähdettiin vakiintuneiden menettelytapojen noudattamisesta eduskunnassa, on ymmärrettävää, että vaalikauden päättymiseen liittyviin kysymyksiin ei tuolloin juuri kajottu. Perustuslain 49 §:n säännöksen huomioon ottaen vaatisi asiointilan muuttaminen tässä perustuslain muuttamista ja PL 49 §:n säännöstöön liittyvien erilaisten näkökohtien huolellista punnintaa.³⁴⁷

Sekä perustuslain muutosesityksen että kansalaisaloitelakia koskeneen esityksen perusteluissa viitattiin siihen, että kansalaisaloite voitaisiin valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä rinnastaa vähintään sadan edustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolloin niillä olisi valiokuntakäsittelyssä tosiasiallinen etusija muihin kansanedustajien aloitteisiin nähden.³⁴⁸ Tästä rinnastuksesta on lähdetty myös valiokuntien yleisohjeet sisältävässä Valiokuntaopas 2015 -julkaisussa (kohta 4.3.). Rinnastusta voidaan sinänsä pitää valiokuntien töiden tavanomaisen järjestämisen ja vähintään sadan edustajan lakialoitteille mielletyn erityisaseman huomioon ottaen periaatteellisesti merkittävänä. Rinnastamisen tosiasiallinen merkitys kansalaisaloitteiden käsittelyaikaतालulle voi kuitenkin jäädä vaatimattomaksi, kun mm. kaikki hallituksen esitykset on ohjeissa asetettu näiden aloitteiden edelle ja kun näissä ohjeissakin nimenomaisesti todetaan, että valiokunta voi tarvittaessa käsitellä asioita muussakin järjestyksessä.³⁴⁹

346 Edellisessä alaviitteessä jo mainitussa, puhemiesneuvostossa 17.4.2013 käsitellyssä muistiossa todetaan aloitteen valiokuntakäsittelyä mm.:

”Saamansa selvityksen johdosta valiokunta voi tulla siihen käsitykseen, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua. Tämä ei merkitse asian raukeamista tai päätöstä kansalaisaloitteen hylkäämisestä, vaan sitä, että asia jää odottamaan mahdollisia myöhempiä toimenpiteitä. Käsittelemättä jäänyt kansalaisaloite raukeaa perustuslain 49 §:n nojalla vaalikauden päättyessä. ... Jos valiokunta ei laadi mietintöä kansalaisaloitteesta, se merkitsee, että asiasta ei järjestetä täysistuntokeskustelua eikä siitä voida äänestää täysistunnossa.”

347 Kansalaisaloitteiden raukeamiseen vaalikauden lopussa kohdistetusta arvostelusta ks. esim. ed. Elomaan ym. 27.2.2015 päivättyä kirjallista kysymystä (KK 1181/2014 vp). Oikeusministeri Henrikssonin vastauksessa katsottiin olevan vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä järjestelmän toimivuudesta ja viitattiin tarkoitukseen tehdä seuraavalla vaalikaudella arvio kansalaisaloite-instituution toimivuudesta ja mahdollisista tarkistustarpeista. Kritiikistä ks. myös esim. Etelä-Suomen Sanomat -lehden 27.2.2015 pääkirjoitus ”Kansalaisaloitteiden valuvika korjattava”, jossa viitattiin kansalaisaloitteiden raukeamiseen hallituksen esitysten tavoin vaalikauden päättyessä ja jatkettiin: ”Tämä sidos on kohtuuton ja se tulee purkaa, koska aloitteet ja niiden laatijat sekä allekirjoittajat eivät ole missään yhteydessä hallituksen esityksiin ja kulloinkin meneillään oleviin vaalikausiin.”

348 HE 60/2010 vp, s. 40–41 ja HE 46/2011 vp, s. 5.

349 Vähintään sadan kansanedustajan lakialoitteiden pääseminen asiakäsittelyyn valiokunnassa ei myöskään näytä joidenkin tilastotietojen valossa olevan mitenkään selvää. Puhemiesneuvoston kokouksessa 17.4.2013 käsitellyssä muistiossa (Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa) mainitaan, että vuodesta 1989 alkaen oli siihen mennessä jätetty 144 tällaista lakialoitetta, joista oli hyväksytty viisi ja rauennut yhteensä 73. Kansanedustajien

Kun kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen, on selvää – väistämätöntä – että ehdotuksen käsittelyssä ei voida tinkiä eduskunnan hyväksymille laeille yleensä asetettavista laatuvaatimuksista. Toisaalta on myös ilmeistä, ettei komplisoiduissa lainsäädäntökysymyksissä voida kansalaisaloitteen laatijoilta kohtuudella edellyttää sellaisia lainvalmistelutaitoja ja -resursseja, joita on syytä edellyttää hallituksen piirissä tapahtuvalta valmistelulta.³⁵⁰ Minkälaiseksi valiokuntien ja eduskunnan rooli pitäisi nähdä tällaisten sisällöllisesti vaativien, lakiehdotuksen sisältävien kansalaisaloitteiden käsittelyssä? Tavallaan on kysymys siitä, mitä tarkoitetaan, kun perustuslakivaliokunta toteaa (PeVM 6/2011 vp), että kansalaisaloitteisiin tulisi uutena instituutiona eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti, kuitenkin niin, että käsittely ei saa olla kritiikitöntä. Tässä kohden on saatettu katsoa, että kansalaisaloite on kansanvallan kehittämisen kannalta niin merkittävä asia, että aloitetta käsittelevän valiokunnan on tarvittaessa oltava valmis tavanomaisesta poikkeavassakin mitassa panostamaan aloitteeseen sisältyvien lakiehdotusten kehittämiseen hyväksymiskelpoisiksi. Tällaiseen näkemykseen on kuitenkin syytä suhtautua varauksellisesti.

Lakiehdotusten valiokuntakäsittelyssä on tuttua, että valiokunnat voivat joutua merkittävästikin hiomaan myös hallituksen esittämiä lakiehdotuksia ja että hiomista tehdään yhteistyössä ko. ministeriön kanssa. Tuntematonta ei ole sekään, että lakiehdotusten korjaustarpeet voivat joskus olla niin huomattavia, että tarvittavien korjausten tekeminen ei hallituksen ja eduskunnan välisessä hyvässä parlamentaarisessa työnjaossa enää kuuluisi eduskunnalle. Vaikka valiokunnille kuuluvan/sopivan tällaisen korjaustehtävän arvioinnissa voi olla tapauskohtaisuutta, eivät arvioinnin lähtökohdat voi riippua siitä, onko kyseessä hallituksen esittämä lakiehdotus vai kansalaisaloitteesta esitetty lakiehdotus. Valiokunnilla ei toisin sanoen voi olla mitään muista yhteyksistä poikkeavan laajaa tehtävää kehittää kansalaisaloitteesta olevaa lakiehdotusta hyväksymiskelpoiseksi. Kysymys ei tässä ole vain siitä, että kansalaisaloiteinstituution säätämismahdollisuuksissa on johdonmukaisesti ollut lähtökohtana, että eduskunnan sisäisiin menettelyihin ei tuoda mitään merkittävää uutta. Kysymys ei myöskään juuri ole valiokuntien työmäärästä. Viime kädessä on kysymys siitä, että hyvä lainsäätäminen vaatii asiantuntevaa ja usein työlästä lainvalmistelua ja että eduskunnalla ei ole eikä sille ole syytä kehittää varsinaista lainvalmistelukapasiteettia. Sen, että kansalaisaloitteeseen sisältyviä lakiehdotuksia käsitellään valiokunnassa aivan kuten muitakin lakiehdotuksia, ei myöskään tarvitse mitenkään vaarantaa kansalaisaloitteen tavoitteita: lakiehdotuksen hylkäämiseen voidaan liittää hallitukselle esitetty toivomus aloitteen tarkoituksen mukaiseen lainvalmistelutoimeen ryhtymisestä.

Kansalaisaloitteen konkreettisuudesta on vielä syytä esittää joitakin näkökohtia. Kansalaisaloitteen keskeinen tarkoitus ja kohde on tehdä eduskunnalle ”aloite lain säätämi-

aloitteista ja niiden merkityksestä ks. myös Antti Pajalan artikkelit Kansanedustajien eduskunta-aloitteet vuodesta 1945, *Politiikka* 2011, s. 153–158, ja 99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskunta-aloitteet?, *Politiikka* 2012, s. 318–326.

350 Hyvän lainvalmistelun ja lainsäätämisen asettamien erilaisten vaatimusten merkitys tulee hyvin esille esim. avioliittolain muuttamista ym. koskeneesta kansalaisaloitteesta (KAA 3/2013 vp) annetussa lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 14/2014 vp ja sen vastalauseessa.

seksi” (PL 53 §) ja kansalaisaloitteen edellytetään sisältävän ”lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä” (Kansalaisaloitelaki 4 §). Keskeistä on lakitekstienkin mukaan se, että eduskunnalle tuodaan lainsäädännön muuttamista tarkoittava ehdotus, joka, jos eduskunta suhtautuu siihen myönteisesti, johtaa joko lainmuutokseen tai hallitukselle osoitettuun lausumaan tiettyyn lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Lakiehdotuksen tekeminen eduskunnalle edellyttää tietysti aina ehdotuksen tarkkaa konkreettisuutta. Kohtuullista konkreettisuutta ja rajallisuutta edellyttää kuitenkin myös sellaisen lainvalmisteluun ryhtymistä tarkoittavan ehdotuksen tekeminen, jonka ajatellaan voivan johtaa eduskunnan päättämään lausumaan lainvalmisteluun ryhtymisestä. Tällainen konkreettisuusajatus ei välttämättä ole ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisaloite toimii kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. Keskustelun virittäminen tai aktivoiminen tai julkisen huomion kohdistaminen ei kuitenkaan ole keskeisenä tarkoituksena kansalaisaloitteessa oikeudellisena instituutiona. Mitä laveammin ja yleispiirteisemmin kansalaisaloitteessa tyydytään kuvaamaan haluttujen lainsäädäntötoimien alue ja tavoitteet, sitä enemmän voi olla aihetta kysyä, tavoitellaanko aloitteella sitä, mitä lakiteksteissä edellytetään, vai enemmänkin vain poliittista keskustelua tietystä aihepiiristä. – Kansalaisaloiteinstituution kehittymiselle tuskin olisi pitkän päälle hyväksi, jos kansalaisaloiteina tulisi usein käsiteltäväksi lainvalmisteluun ryhtymistä koskevia ehdotuksia, jotka väljästi kohdistuvat hyvin laajaan kenttään tai kokonaiseen sektoriin ja jättävät perustelemisen hyvin vähälle.³⁵¹

Kansalaisaloitteiden tarkastelussa ei ole syytä sivuuttaa myöskään sitä, että kansalaisaloitelain 4 §:ssä edellytetään aloitteen sisältävän myös ”ehdotuksen perustelut”. Vaikka muotovaatimukseen onkin syytä suhtautua joustavasti, on asiassa kysymys myös eduskunnan päätöksentekokoneiston käyttämisestä ja siitä, minkälaisia ja millä tavoin perusteltuja ehdotuksia sitä varten edellytetään. Esimerkiksi turkistarhausta koskenut kansalaisaloite (M 1/2013 vp) ja avioliittolain ym. muuttamista koskenut kansalaisaloite (M 10/2013 vp) – joita on tässä myöhempanä lyhyesti selostettu – osoittavat, että asianmukaisten, kohtuullisella huolella laadittujen perustelujen edellyttäminen ei välttämättä ole mitenkään ristiriidassa sen kanssa, että kansalaisaloitteet perustuvat viime kädessä kansalaisten vapaaehtoiseen aktiivisuuteen.

Perustuslain 53 §:n muutos, kansalaisaloitelaki ja eduskunnan työjärjestyksen muutokset tulivat voimaan 1.3.2012. Ensimmäinen, turkistarhauksen kieltämistä tarkoittanut kansalaisaloite ilmoitettiin saapuneeksi eduskunnassa 8.3.2013. Tämä aloite mukaan luettuna on syyskuun alkupäiviin 2019 mennessä eduskuntaan jätetty kaikkiaan 30 kansalaisaloitetta. Jonkinlaisen kuvan saamiseksi siitä, minkälaiset aihepiirit ovat käytännössä synnyttäneet tässä tarvittavaa aloitteellisuutta, luetellaan po. aloitteiden nimikkeet seuraavassa.

351 Jonkinlaisena ääriesimerkinä voitaisiin kuvitella lainsäädäntötoimenpiteeseen ryhtymistä tarkoittava kansalaisaloite, jonka sisältönä olisi hallituksen velvoittaminen viivytyksettä valmistelemaan lainsäädäntömuutokset, joita tarvitaan luonnollisten henkilöiden verotuksen merkittäväksi keventämiseksi. Voitaisiko tällaisen aloitteen katsoa konkreettisuuden puolesta hyväksyttävällä tavalla sisältävän kansalaisaloitelain 4 §:ssä tarkoitetun ”ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä”? Tuskin.

Vuonna 2015 päättynyt vaalikausi:

M 1/2013 vp	Kansalaisaloite eläinsuojelulain muuttamisesta (ilmoitettu täysistunnossa 8.3.2013)
M 9/2013 vp	Kansalaisaloite Järkeä tekijänoikeuslakiin
M 10/2013 vp	Kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista
M 1/2014 vp	Kansalaisaloite Energiatodistuksen muuttaminen
M 2/2014 vp	Kansalaisaloite Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikille kouluasteille
M 5/2014 vp	Kansalaisaloite Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava

Vaalikausi 2015–2019

KAA 1/2015 vp	Päivystysasetuksen muuttaminen synnytysten osalta
KAA 2/2015 vp	Terveystieteiden henkilökunnalle lakisääteinen oikeus kieltäytyä elämän lopettamisesta vakuumuksellisista syistä
KAA 3/2015 vp	Kansalaisaloite lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistusasteikon koventamisesta
KAA 4/2015 vp	Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkottaminen
KAA 5/2015 vp	Nollasopimusten kieltäminen lailla
KAA 1/2016 vp	Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa
KAA 2/2016 vp	Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä liittona ja sukupuolineutraalin avioliittolain kumoamisesta
KAA 3/2016 vp	Äitiyslaki
KAA 4/2016 vp	Työeläkeindeksin palauttaminen takaisin palkkatasoindexiksi
KAA 1/2017 vp	Lex Malmi, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta
KAA 2/2017 vp	Eutanasia-aloite hyvän kuoleman puolesta
KAA 3/2017 vp	Terveystieteiden lain 50 §:n 3 mom. on muutettava
KAA 4/2017 vp	Kellojen kesäaikaan muuttamisen lopettaminen
KAA 1/2018 vp	Kansanedustajien sopeutumiseläke poistettava
KAA 2/2018 vp	Vammaisten henkilöiden välttämättömän avun ja tuen kilpailuttamisen lopettaminen
KAA 3/2018 vp	Kumotaan HE 124/2017 vp (koski em. HE:n pohjalta säädettyjen työtömyysturvaa ym. koskevien lainmuutosten kumoamista)
KAA 4/2018 vp	Vakuutus- ja eläkelaitosten lääkäreiltä poistettava mielivaltainen oikeus kumota potilasta hoitavan lääkärin lausuntoja. Tapaturmavakuutuslain 41 d:n muuttaminen siten, että tuo mielivaltaisuus poistuu
KAA 5/2018 vp	Maksuton toisen asteen koulutus kaikille
KAA 6/2018 vp	Perintö- ja lahjaverosta luopuminen

Vuonna 2019 alkanut vaalikausi

KAA 1/2019 vp	Tyttöjen sukuelinten silpomisen kieltäminen
KAA 2/2019 vp	Raiskauksen määritelmä suostumusperustaiseksi --Suostumus2018
KAA 3/2019 vp	Mikromuovien kieltäminen kosmetiikassa lainsäädännöllä
KAA 4/2019 vp	Lasten ja nuorten syrjäytymiseen johtaviin ongelmiin puuttaminen alakoulussa
KAA 5/2019 vp	Seksuaalirikoksesta Suomessa tuomitun oleskeluluvan peruuttaminen ja karkotus

(ilmoitettu täysistunnossa 4.9.2019)

Näistä kansalaisaloitteista on hyväksytty kaksi, avioliittolain ym. muuttamista koskenut M 10/2013 vp sekä äitiyslakia koskenut KAA 3/2016 vp. Muidenkin kansalaisaloitteiden kohdalla on saatettu hyväksyä aloitteiden tavoitteiden suuntaisia lausumia. Kahden kansalaisaloitteen, kansanäänestystä Suomen jäsenyydestä euroalueessa koskeneen KAA 1/2016 vp ja perintö- ja lahjaverosta luopumista koskeneen KAA 6/2018 vp, käsittelyn on todettu rauenneen PL 49 §:n nojalla. Hyväksytyjä aloitteita ja rauennutta, kansanäänestyksen järjestämistä koskenutta aloitetta ja näiden aloitteiden käsittelyn joitakin piirteitä on syytä tarkastella lyhyesti vielä erikseen.

M 10/2013 vp Kansalaisaloite: Avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta (KAA 3/2013 vp). Sisälsi lakiehdotukset ko. lakien muuttamisesta. Aloitteen tarkoituksena oli, että myös samaa sukupuolta olevilla pareilla on oikeus solmia avioliitto. Aloitteella ei ollut tarkoitus puuttua uskonnollisten yhdyskuntien avioliittolaissa säädettyyn oikeuteen päättää kirkollisen vihkimisen ehdoista ja muodoista. Aloite ilmoitettiin saapuneeksi 13.12.2013 ja lähetettiin lakivaliokuntaan.³⁵² Valiokunta antoi laajan kuulemiskierroksen jälkeen asiassa seikkaperäisen mietinnön 20.11.2014 (LaVM 14/2014 vp). Mietinnössä ehdotettiin aloitteeseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä. Pääasialliset perustelut liittyivät aloitteen tavoitteisiin, mutta asiassa viitattiin myös siihen, että lakiehdotukset vaatisivat ministeriöistä saatujen selvitysten mukaan vielä lakitekniistä valmistelua, minkä lisäksi olisi vielä selvitettävä, mitä muutoksia ehdotukset ehkä vaatisivat muuhun lainsäädäntöön. Mietintöä edelsi tiukka äänestys. Kahdeksan jäsenen myös laajahkosti perustellussa vastalauseessa ehdotettiin avioliittolain muutosehdotuksen hyväksymistä muutettuna ja niin, että lainmuutos tulee voimaan 1.3.2017, kahden muun lakiehdotuksen hylkäämistä sekä yhden lausuman hyväksymistä. Lausuman mukaan eduskunta edellyttäisi hallituksen ryhtyvän viivytyksettä valmistelemaan esitystä tasa-arvoisen avioliittolain edellyttämistä muutoksista tarvittaviin muihin lakeihin ja antavan esityksen eduskunnan käsiteltäväksi 31.12.2015 mennessä. Mietinnön ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta hyväksyi aloitteen ensimmäisen lakiehdotuksen vastalauseen mukaisena ja yhtyi valiokunnan ehdotukseen 2. ja 3. lakiehdotuksen hylkäämisestä. Kun eduskunta ei näin muuttamattomana hyväksynyt valiokunnan ehdotusta, asia lähetettiin suureen valiokuntaan. Suuri valiokunta totesi mietinnössään (SuVM 2/2014 vp), oikeusministeriöltä saatuun selvitykseen viitaten, avioliittolakiin ehdotetun muutoksen toimivuuden edellyttävän, että ennen lainmuutoksen voimaantuloa valmistellaan ja hyväksytään seuranaismuutoksia useisiin eri lakeihin. Suuren valiokunnan yhdyttyä eduskunnan asiassa tekemään päätökseen eduskunta toisessa käsittelyssä 12.12.2014 hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn 1. lakiehdotuksen ja yhtyi suuren valiokunnan ehdotukseen 2. ja 3. lakiehdotuksen hylkäämisestä. Lisäksi eduskunta hyväksyi mietinnön vastalauseeseen sisältyvän lausumaehdotuksen. Avioliittolain muutos vahvistettiin 20.2.2015 (156/2015).³⁵³

352 Mainittakoon, että helmikuussa 2012 oli eduskunnassa tehty paljolti saman sisältöiset lakiehdotukset sisältänyt 76 kansanedustajan allekirjoittama lakialoite (LA 2/2012 vp, ed. Stubb ym.). Aloite oli 21.3.2012 lähetetty lakivaliokuntaan. Aloitetta ei kuitenkaan ryhdytty valiokunnassa varsinaisesti käsittelemään. Valiokunnan puheenjohtajaan tämän vuoksi kohdistetun kritiikin johdosta puheenjohtaja pyysi puhemiesneuvostoa tutkimaan, onko hänen menettelynsä asiassa ollut puheenjohtajalta edellytettyn periaatteiden mukainen. Puhemiesneuvosto katsoi 19.2.2014, että puhemiesneuvoston antamia ohjeita oli asiassa noudatettu ja ettei puheenjohtajan menettely tämän johdosta antanut aihetta toimenpiteisiin.

353 Mainittakoon, että kansalaisaloitteen KAA 2/2016, joka jätettiin 22.6.2016, tarkoituksena oli tekstissä mainitun lain 156/2015 kumoaminen ennen siinä säädettyä voimaantulopäivää 1.3.2017. Tarkoituksena ts. oli, että tuolloin vielä voimassa olleet avioliittolain säännökset jäisivät voimaan ja avioliitto voitaisiin vastaisuudessaakin solmia vain miehen ja naisen välillä. Aloite lähetettiin lakivaliokuntaan, joka päätti pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan lyhyesti myös asetelmaa, jossa uuden kansalaisaloitteen avulla pyritään kumoamaan aikaisemman kansalaisaloitteen pohjalta säädetty laki. Valiokunta totesi mm. (PeVL 1/2017 vp): ”..... Kansalaisaloite voi myös perustuslain estämättä kohdistua kansalaisaloitteen johdosta säädetyn lain muuttamiseen tai kumoamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä vastikään eduskunnassa hyväksytyn lain

KAA 3/2016 vp Äitiyslaki. Aloite ilmoitettiin 13.9.2016. Aloite sisälsi ehdotuksen äitiyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Äitiyslakiehdotuksessa oli säännökset äitiyden määräytymisestä. Lakiehdotuksen mukaan lapsen äiti oli se, joka oli synnyttänyt lapsen. Laissa oli lisäksi säännökset lapsen synnyttäneen äidin naispuolisen kumppanin äitiyden vahvistamisesta silloin, kun lapsi oli hankittu yhteisesti hedelmöityshoitojen avulla. Lisäksi aloitteessa ehdotettiin hedelmöityshoidoista annetun lain muuttamista siten, että naisparien oli mahdollista saada hedelmöityshoitoja yhdessä. Aloitteen eduskuntakäsittelyn kannalta oleellinen asia oli kuitenkin piirre, joka aloitteen alussa todettiin seuraavasti: ”Aloitteen allekirjoittajat esittävät eduskunnalle, että äitiyslaki ja erät siihen liittyvät lait säädetään oikeusministeriön valmisteleman esitysluonnoksen mukaisesti. Ministeriön esitysluonnos perustuu asiaa syksyllä 2014 valmistelleen ministeriön työryhmän mietinnölle (OM: Mietintöjä ja lausuntoja 50/2014) ja siitä saadulle lausuntopalautteelle. Esitysluonnos on päivätty 2.2.2015 ja se on julkaistu oikeusministeriön internetsivuilla elokuussa 2015.” Aloitteessa myös todetaan sekä esitysten että niiden perustelujen vastaavan ”sanasta sanaan oikeusministeriön esitysluonnosta 2.2.2015”. Kysymys oli siten oleellisesti siitä, että valtioneuvoston tavanomaisessa lainvalmistelussa valmistellut lakiehdotukset, joista ei eri syistä ollut tehty hallituksen esityksiä, saatettiin eduskuntaan kansalaisaloitteen avulla. Lakivaliokunta esitti mietinnössään (LaVM 1/2018 vp) aloitteessa tehtyjen lakiehdotusten hyväksymistä, osaksi muutoksin, ja lisäksi muutoksia kansalaisuuslakiin. Eduskunta hyväksyi ehdotukset mietinnön mukaisina 28.2.2018 (EK 1/2018).

KAA 1/2016 vp Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa. Jätetty 10.3.2016. Aloite on kansalaisaloitteeksi erikoislaatuinen sikäli, että asiallisesti se koskee tiettyyn toimenpiteeseen – kansanäänestykseen – ryhtymistä eikä siten täysin vastaa PL 53,3 §:n ajatusta aloitteesta ”lain säätämiseksi”. Kansanäänestyksen järjestämisestä on PL 53,1 §:n mukaan kuitenkin päätettävä (yksittäistä kansanäänestystä koskevalla) lailla. Hallituksen esityksessä, jonka pohjalta mm. kansalaisaloitetta koskeva lisäys PL 53 §:ään säädettiin, on myös nimenomaisesti todettu (HE 60/2010 vp, s. 40), että kansalaisaloite voisi kohdistua myös ”neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseen perustuslain 53 §:n 1 momentin mukaisesti.” Aloitetta voitiin siten käsitellä PL 53,3 §:n mukaisena kansalaisaloitteena. Aloite lähetettiin 28.4.2016 perustuslakivaliokuntaan, jolle talousvaliokunnan tuli antaa lausunto. Talousvaliokunta antoi 14.6.2016 lausunnon TaVL 20/2016 vp, jossa se mm. korosti rahoitusmarkkinoiden vakauden merkitystä ja totesi, että ”jo epäily, että Suomi saattaisi irtautua eurojärjestelmästä merkitsisi uhkaa pankki- ja rahoitusjärjestelmämme vakaudelle”. Perustuslakivaliokunta päätyi asian käsittelyssä lopulta siihen, että se ei anna asiassa mietintöä. Valiokunta hyväksyi sen sijaan kokouksessaan 25.11.2016 (PeVP 103/2016 vp) pöytäkirjaan merkittävän kannanoton, jonka lopuksi myös todettiin asian käsittelyasiakirjojen olevan julkisia. Kannanotossaan valiokunta lausui mm.:

”..... Perustuslakivaliokunta on päättänyt, ettei se anna kansalaisaloitteesta mietintöä. Perusteluna menettelylle valiokunta toteaa seuraavaa.....kansalaisaloitteen käsittely valiokunnassa poikkeaa esimerkiksi hallituksen esityksen käsittelystä. Valiokunta tekee itsenäisesti päätöksen siitä, ryhtyykö se käsittelemään kansalaisaloitetta ja miten sitä käsitellään. Saamansa selvityksen johdosta valiokunta, jonka tehtäviin mietinnön laatiminen asiasta kuu-

muutosehdotuksen sisältävä kansalaisaloite ei hyvin sovi yhteen sen kansalaisaloitteen säätämisvaiheessa esitetyn tarkoituksen kanssa, että kansalaisaloitteella tuodaan uusia aiheita poliittiseen keskusteluun. Toisaalta lainsäätäjälle kuuluu harkintavaltaa muuttaa lainsäädäntöä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimalla tavalla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että eduskunnan valiokunnat voivat esimerkiksi hallituksen esitysten käsittelystä poiketen itsenäisesti päättää siitä, ryhtyvätkö ne käsittelemään kansalaisaloitetta ja miten sitä käsitellään (ks. PeVP 103/2016 vp).” Lakivaliokunta ehdotti aloitteen hylkäämistä (LaVM 1/2017 vp). Eduskunta hylkäsi aloitteen (EK 3/2017 vp).

luisi, voi tulla siihen käsitykseen, että kansalaisaloitteella ei ole valiokunnan tukea ja että sen enemmästä käsittelystä voidaan luopua. Valiokunnalla ei ole velvoitetta laatia kansalaisaloitteen pohjalta mietintöä.

(3) Kansalaisaloite voi kansalaisaloitelain mukaan koskea asiaa, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan alaisuuteen. Eräs merkittävimmistä kansalaisaloiteoikeuden ulkopuolelle jäävistä asiaryhmistä on perustuslain muutosta koskevien perustelujen mukaan (HE 60/2010 vp, s. 40/I) kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa ilmeiseltä, että nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen merkitys kohdistuu huomattavilta osin Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin joko EU:n jäsenenä tai EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen, EMU-liitännäisten sopimusten sopimuspuolena. Suomen jäsenyydessä euroalueessa on valtiosääntöoikeudellisesti kysymys kansainvälisestä velvoitteesta.

(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisevaa kuitenkin on, että aloite on sen merkittävyys huomioiden kaikkein olennaisimmissa asioissa sisällöltään puutteellinen ja heikosti valmisteltu. Vaikka kyseessä olisikin aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä, perustuslakivaliokunnan mielestä kansalaisaloite ei tässä kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvässä asiassa sisällä sellaista eduskunnan päätöksenteon pohjaksi kelpaava yksiselitteistä ehdotusta kansanäänestyksestä ja sen toimeenpanosta äänestysvaihtoehtoineen, joka voisi toimia perustana eduskunnan täysistuntokäsittelylle ilman perusteellista valtioneuvostossa tapahtuvaa valmistelua.” Ilman valmistelevan valiokunnan mietintöä asia ei enää tullut käsiteltäväksi täysistunnossa ja asian käsittelyn todettiin sittemmin rauenneen PL 49 §:n nojalla.

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 muista lainsäätämisjärjestyksistä on perustuslain säätämisjärjestys. Periaatteellisesti merkittävää on, että suomalaisen järjestelmään ei perustuslain säätämisessä ole kuulunut, eikä nytkään kuulu, kansanaloitteen kaltaisia tai muuten erityisiä järjestelyjä asian vireille saatamiseksi 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 päätösvalan painopiste on eduskunnassa.

Perustuslain säätämisjärjestyksen 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 §).³⁵⁴ Vuoden 1906 eduskuntaudistuksessa 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 määräänemistövaatimukseksi, 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.³⁵⁵

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.³⁵⁶ Pari seikkaa, jotka 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 perustuslaista poikkeavien 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 valtioelimenä. Vaatimus, jonka mukaan poikkeuslailla voidaan toteuttaa vain ”rajattu” poikkeus, on oikeudellinen. Tämän oikeudellisen rajoituksen lisäksi poikkeuslakien tosiasiallista käyttöä koskee valtiosääntöpoliittisena rajoituksena 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 kansain-

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

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

356 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 tilanteesta 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.

välisen velvoitteiden – joiden sisältö ei ole eduskunnan muotoiltavissa – valtionsisäisestä voimaansaattamisesta.³⁵⁷

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. 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 pelkätään hyväksymistä tai hylkäämistä koskevan päätöksenteon lykkäämistä.

Vaatus 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 hyväksytyjen 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.³⁵⁸

357 ”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 koskeneet PeVL 59/2001 vp ja PeVL 34/2004 vp, väylämaksua koskenut PeVL 46/2004 vp sekä sotilaallista kriisinhallintaa koskeneet PeVL 54/2005 vp ja PeVL 6/2006 vp. Poikkeuslakien käyttömahdollisuudesta yleensä ja mahdollisuudesta lainsäätämässä poikkeuksellisesti nojautua aikaisempaan valtuuttavaan poikkeuslakiin ks. myös vesilainsäädännön uudistamista koskenut PeVL 61/2010 vp, s. 5–6.

358 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.” Esi-merkkinä ”asiasisällöltään muuttamattomana” -vaatimuksen tuoreista tulkinnoista ks. lepäämässä ollutta valmiuslakiehdotusta koskenut PeVL 20/2011 vp. Valiokunta totesi lepäämään hyväksytyihin lakiehdotuksiin käytännössä kohdistuvan kolmen tyyppisiä muutostarpeita. Ensinnäkin oli sellaisia viittaussäännöksiä, jotka koskivat sittemmin muuttunutta tai kumottua lakia. Valiokunnan mukaan ei tällaisten viittausten muuttaminen asiassa ajantasaisiksi muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Viittausten muuttaminen ajantasaisiksi ei ollut ongelmal-

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.

Perustuslain 73 §:n säännös lakiehdotuksen hyväksymisestä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin koskee sinänsä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä lakiehdotuksia. Käytännön tilanteet saattavat kuitenkin edellyttää tässä suhteessa pieniä täydennyksiä. Jonkin lainsäädäntöhankkeen toteuttaminen voi edellyttää samanaikaisten ja toisistaan riippuvien muutosten tekemistä useisiin lakeihin. Jos jokin hankkeeseen sisältyvä ja hankkeen toteuttamisessa olennainen lainmuutos edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä ja lainmuutosta ei käsitellä PL 73,2 §:ssä tarkoitetussa kiireellisessä menettelyssä, ei hankkeen läpiviemiselle juuri ole ajateltavissa muuta vaihtoehtoa kuin se, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen ohessa myös siitä riippuvat hankkeen muut lakiehdotukset jäävät lepäämään yli vaalien. Tällaista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävän lain kanssa samaan lainsäädäntöhankkeeseen kuuluvan ja tuosta laista sisällöllisesti riippuvan lain jättämistä tällä tavoin lepäämään on välistä kutsuttu tekniseksi lepäämään jättämiseksi. Jos nämä muut lakiehdotukset saavat oikeutusperusteensa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävästä laista, niitä ei voida hyväksyä – ja toimittaa vahvistettavaksi – ennen vaaleja. Jos perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus ei vaalien jälkeisessä menettelyssä saa tarvittavaa kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä ja tulee siten hylätyksi, raukeavat myös siitä riippuvalaiset, sen mukana lepäämään jääneet lakiehdotukset. Perustuslain 73 §:n 1 momentissa asetettu vaatimus, jonka mukaan ehdotus on vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyttävä ”asiasisällöltään muuttamattomana”, koskee myös tällaisia lepäämään hyväksytyn lakiehdotuksen mukana lepäämään jääneitä lakiehdotuksia.³⁵⁹

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 valtio-

lista myöskään kohdissa, joissa oli viitattu muissa laeissa olleisiin määräaikoja koskeviin säännöksiin, jotka olivat sittemmin siirtyneet muuhun lakiin. Kolmannen ryhmän muodostivat lepäävät lakiehdotukset, jotka sisälsivät muutoksia sittemmin kumottuihin tai uudella lailla korvattuihin lakeihin. Näistä lakiehdotuksista valiokunta totesi, että niitä ei voida enää hyväksyä, ”sillä kumottua lakia ei voida muuttaa” ja lisäsi ”Perustuslaki ei myöskään mahdollista lepäämään jätetyn lain asiasisällöstä säätämistä muuttamalla toista, voimassa olevaa lakia.”

359 Tuoreena esimerkkinä tekstissä kuvatusta tilanteesta voidaan mainita Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamista koskeneen HE 7/2010 vp käsittely vuoden 2010 valtiopäivillä. Vaalilain uudistus edellytti mm. äänikynnyksen käyttöön ottamisen vuoksi perustuslain muuttamista. Kun asiaa oli käsitelty perustuslakivaliokunnassa (PeVM 11/2010 vp) ja suuressa valiokunnassa (SuVM 1/2010 vp) hyväksyttiin 8.3.2011 ja 15.3.2011 perustuslain muuttamista koskeva ehdotus lepäämään ja todettiin samalla ko. kahden muun esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen jäävän ”lakiehdotusten sidonnaisuuden vuoksi” myös lepäämään yli vaalien. Sama ”sidonnaisuus” vaikuttaa tietysti myös lepäämään hyväksytyjen lakien käsittelyssä vaalien jälkeen, ks. esimerkiksi vuoden 1995 valtiopäivillä lepäämässä olleet – ja hylätyt – ehdotukset ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 285/1994 vp; LJL 7/1995 vp) ja lakiehdotuksia koskenut äänestysesitys 7.12.1995 (PTK 121/1995 vp).

päiväjärjestykseen (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 tarkoituksenmukaisena.³⁶⁰ 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 kytetty siihen, onko kyseessä perustuslain muuttaminen vai poikkeuksen säätäminen perustuslaista. Käytännössä on kuitenkin perustuslain muuttamisessa yleensä käytetty lepäämään jättämismenettelyä ja poikkeuslait useimmiten säädetty kiireelliseksi julistaen.³⁶¹

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 ennen kuin keskustelu on julistettu päättyneeksi (TJ 53,5 §). Jos lakiehdotus julistetaan kiireelliseksi, on tämän jälkeen päätettävä ehdotuksen lopullisesta hyväksymisestä, johon vaaditaan vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Jos tarvittavaa määräenemmistöä ei tällöin saavuteta, on laki tullut hylätyksi.³⁶² 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.³⁶³

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain aikana eri otteissa tarkastellut mahdollisuutta käyttää kiireellistä menettelyä perustuslain muutosten – eikä vain perustuslaista tehtävien poikkeusten – säätämisessä ja pitänyt hyvin pidättyvää suhtautumista tässä kohden perusteltuna. Tuoreimpana esimerkkinä valiokunnan po. kannanotoista voidaan viitata mietintöön, jonka valiokunta syksyllä 2018 antoi perustuslain 10 §:n muuttamista

360 Erich (1924, s. 356) kuvaa kiireelliseksi julistamismenettelyn käyttötilanteita 1906 VJ 60 §:n säännöksen pohjalta seuraavasti: ”Valitön 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 perustuslainsäännöksestä), kolmanneksi milloin itse sen asian, jota ehdotus koskee, voidaan katsoa jo aikaisemmin olleen kyllin pitkällisen ja perinpohjaisen valmistelun alaisena.” Samaa tapaan kuvailee kiireellisen menettelyn käyttötilanteita Tammio 1948, s. 90.

361 Perustuslainsäätämisenjärjestyksen 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 perustuslainsäätämisenjärjestyksessä säädetyistä laeista n. 90 % oli säädetty kiireelliseksi julistaen ja että perustuslain varsinaisen muutoksen sisältävistä laeista yli puolet oli säädetty lepäämään hyväksymistä käyttäen.

362 Tällaiset tilanteet ovat hyvin epätodennäköisiä, koska kiireelliseksi julistamista kannattavien edustajien voidaan yleensä olettaa kannattavan myös ko. ehdotuksen viivytystä 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.

363 Laakso (1973, s. 38) mainitsee, että vuosina 1919–1970 perustuslainsäätämisenjärjestyksessä 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.

koskevasta esityksestä (HE 198/2017 vp). Valiokunta käsitteli perustuslain muuttamisen säätämisyjärjestystä varsin laajasti (PeVM 4/2018 vp, s. 9–11) ja totesi mm.:

”...Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). -----

Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräenemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys, perustuslakivaliokunnan muilta valiokunnilta saamat lausunnot ja perustuslakivaliokunnan saama muu asiantuntijaselvitys perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan ajatella, että tilanne poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6) ja kyseessä on pakottava tilanne (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Johtopäätöksensä perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tee eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentissa tarkoitettua ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi. Tämä yhdessä valiokunnan aikaisemman käytännön kanssa korostaa sen merkitystä, että perustuslain muuttamisessa noudatetaan vastaisuudessaakin valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaali-menettelyä. Jos nyt arvioitava ehdotus on eduskunnassa tarkoitus julistaa kiireelliseksi, sitä koskeva ehdotus on eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentin mukaan tehtävä asian toisessa käsittelyssä ennen kuin keskustelu on päättynyt.”.

Perustuslakivaliokunnan lausumat kiireellisen menettelyn käyttömahdollisuudesta perustuslakia muutettaessa eivät ole – kuten oikeastaan ilmenee myös kiireellisen menettelyn käyttömahdollisuuden avoimeksi jättämisestä lainauksen lopussa – PL 74 §:ssä tarkoitettuja lausuntoja perustuslainmukaisuudesta. Ne eivät siten ole täysistuntoa oikeudellisesti sitovia, vaan ratkaisevaa on, onko täysistunnolle tehty valiokunnan mietinnössä tai täysistunnossa ehdotus kiireelliseksi julistamisesta ja mitä ehdotuksen johdosta päätetään (PL 53,2 § ja TJ 53,5 §). Toinen asia on, että perustuslakivaliokunnan kannanotoilla kysymyksessä luonnollisesti voi olla huomattavakin tosiasiallinen merkitys menettelytapavalinnassa.³⁶⁴

364 Se, ettei kiireellisen menettelyn käyttömahdollisuuden tarkastelussa ole kyse PL 74 §:ssä tarkoitettua kannanotosta perustuslainmukaisuuteen, on ehkä ollut vaikuttamassa mietinnön joihinkin muotoiluihin. Mietinnössä käytetty korostava ilmaus ”ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä (...ei ole)” ei oikein tunnu valiokunnan tavanomaiselta tekstiltä ja jää tarkoitukseltaan jotenkin epäselväksi. Voisiko mietinnössä tarkoitettua tilanteesta ylipäätään

Kuten edellä on menettelyä lakien säätämisessä koskevan jakson lopulla viitattu, on lakiehdotuksia koskevassa täysistunnon päätöksenteossa käytännössä tilanteittain noudatettu menettelyä, jossa ilman äänestystä todetaan päätös tehdyksi yksimielisesti. Tähän käytäntöön liittyvät erilaiset periaatteelliset ja tekniset kysymykset aktualisoituivat varsin näkyvästi juuri edellä viitatus, PL 10 §:n muuttamista koskeneen säätämismenettelyn loppuvaiheissa. Tapahtumasarjan lyhyt kuvaus havainnollistaa käytäntöjen merkitystä ja normitilannetta asiassa.

Kuten aikaisemmin on edellä viitattu, mikään kirjoitettu säännös ei osoita tai säätele sitä, että täysistunnon päätös voidaan joissain tilanteissa ilman äänestystä todeta tehdyksi yksimielisesti. Menettelyn keskeisenä piirteenä on se, että jos täysistunnon käsittelyn pohjana olevassa mietinnössä on tehty tietty ehdotus täysistunnon päätökseksi ja jos täysistunnon käsiteltäväksi ei ole työjärjestyksessä edellytetyllä (lähinnä TJ 58 §) tavalla saatettu mietinnön ehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta, mietinnön ehdotus todetaan (kun mitään äänestettävää poikkeavaa ehdotusta ei ole) ilman äänestystä hyväksytyksi (Mainintaa yksimielisyydestä ei päätöksen virallisessa toteamisessa tarvita.). Vaikka menettelyä ei todeta säännöksissä, on tällainen menettely kuitenkin pitkäaikaisen käytännön voimalla aivan vakiintunut.³⁶⁵ Menettelyn vakiintuneisuutta selittää pyrkimys täysistuntonmenettelyn sujuvuuteen, aiheetomaksi nähtyjen menettelyjen välttämiseen. Menettelyn hyväksyttävyyden kannalta oleellinen seikka on kuitenkin se, että kyse ei aidosti ole äänestämismahdollisuuden – äänestämisen tarjoaman kannanilmaisumahdollisuuden – pois ottamisesta: edustajalla on aina mahdollisuus tekemällä (kannatetun) ehdotuksen saattaa jokin esim. lakiehdotuksen sisältöä tai kiireellistä menettelyä koskeva kysymys äänestykseen.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskenut esitys HE 198/2017 vp oli 26.9.2018 hyväksytty ensimmäisessä käsittelyssä perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisena. Toisessa käsittelyssä täysistunnossa 3.10.2018 puhemies esitti noudatettavaa äänestysmenettelyä koskevan lausuman. Pöytäkirjaan on puhemiehen lausuma ja päätöksenteon lopputuloksen toteaminen tässä relevanteilta osin merkitty seuraavasti (PTK 94/2018 vp, kohta 3):

” – – – – –

Keskustelu asiasta päättyi 2.10.2018 pidetyssä täysistunnossa. Keskustelussa on Tapani Tölli Mika Karin kannattamana tehnyt ehdotuksen lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi päätöksellä, jota kannattaa vähintään viiden kuudesosan enemmistö annetuista äänistä.

olla laadultaan oikeudellisia – ehdottomia tai vähäisempiä – esteitä vai onko kiireellisen menettelyn käyttömahdollisuuksien arvioinnissa tässä tosiasiaa kysymys ”vain” valtiosääntöpoliittisista arvioista ja käytäntöjen kehittämisestä? – Ko. asiassa tehtiin täysistunnossa kannatettu ehdotus lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi ja ehdotus hyväksyttiin äänin 178–13, ks. täysistunto 3.10.2018 (PTK 94/2018 vp).

- 365 Menettelyn vakiintuneisuus tulee esille vanhemmassa kirjallisuudessa. Vuonna 1939 julkaistussa kommentaarissaan Hakkila, s. 598, toteaa äänestysmenettelyä koskeneesta VJ 78 §:stä, että ”sen sanamuoto näyttää tosin edellyttävän, että sellaisestakin asiasta, josta ei ole ilmaantunut erimielisyyttä, olisi tehtävä äänestysesitys”, mutta jatkaa hieman myöhempana: ”Käytäntö on aivan vakiintunut sellaiseksi, että päätös, jonka takana puhemies toteaa edk:n olevan yksimielisenä, tehdään tämän toteamuksen perusteella ilman äänestystä.” Hän myös toteaa (s. 599 ja 574) menetelmää voitavan soveltaa myös määräenemmistöllä tehtävissä päätöksissä. Eduskunnan (pää)sihteerinä toiminut E.H.I. Tammio toteaa vuoden 1948 julkaisussaan (s. 89): ”Ellei lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamista vastusteta tai lakia ehdoteta hylättäväksi, on niin hyvin perustuslakiasioissa kuin muissakin määräenemmistöä vaativissa lainsäädäntöasioissa käytännössä hyväksytty muodollisen äänestyksen suorittamisen sijasta päätöksen yksimielisyyden toteaminen.” Seppo Laakso toteaa vuodelta 1973 olevassa selvityksessään (s.38–39), viitaten esittämänsä taulukkoon: ”Taulukon antama tulos osoittaa, että kiireelliseksi julistamista koskevassa päätöksenteossa on vallinnut varsin suuri yksimielisyys: kaikista kiireelliseksi julistetuista lakiehdotuksista on 83 %:ssa tapauksia päätöksenteko tapahtunut täysin yksimielisesti. Äänestys on tarvinnut toimittaa vain vajaassa viidesosassa tapauksia.”

Mikäli lakiehdotusta ei päätetä julistaa kiireelliseksi, katsotaan se hyväksytyksi lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Mikäli ehdotus kiireelliseksi julistamisesta hyväksytään, katsotaan lakiehdotus samalla hyväksytyksi.

Lakiehdotuksen jättäminen lepäämään ”jaa”, lakiehdotuksen julistaminen kiireelliseksi ”ei”. Äänestyksen tulos: jaa 13, ei 178, poissa 8 (äänestys 1).

Eduskunta julisti ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn, hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen kiireelliseksi. Eduskunta hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn, hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen. Lakiehdotuksen toinen käsittely päättyi. Asian käsittely päättyi.”

Täysistunnon päätöksenteossa noudatettu menettely – ei niinkään päätösten sisältö – aiheutti lehdistössä joitakin kriittisiä kommentteja ja mm. vaatimuksen menettelyvirheen korjaamisesta. Tasavallan presidentti vahvisti lain Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta 5.10.2018. Tavanomaisesta poiketen presidentti jätti vahvistamispäätöksen yhteydessä lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan. Lausumassa presidentti totesi, että perustuslain muutos riidattomasti vastaa eduskunnan tahtoa ja päätös asiassa on syntynyt eduskunnan yksimielisesti hyväksymässä menettelyssä ja että hän tämän vuoksi vahvistaa eduskunnan vastauksen. Lausuman varsinainen aihe oli kuitenkin täysistunnossa 3.10.2018 noudatetun menettelyn kriittinen arviointi. Presidentti lausui noudatetusta menettelystä:

”Istunnossa 3.10.2018 eduskunnan puhemies teki äänestysesityksen, joka päättyi:

”...Mikäli ehdotus kiireelliseksi julistamisesta hyväksytään, katsotaan lakiehdotus samalla hyväksytyksi.” Tämän äänestysesityksen eduskunta hyväksyi.

Perustuslain sanamuodon mukainen järjestys olisi ollut, että ensin äänestetään kiireelliseksi julistamisesta ja sen jälkeen itse ehdotuksesta. Tässä tapauksessa, kun muutosesityksiä ehdotukseen ei ollut tehty, perustuslain muutos olisi erikseen tullut todeta hyväksytyksi. Myös julkisuudessa syntyi nyt virheellistä kuvaa: kiireellisyysäänestystä koskeva äänestys tulkittiin lain sisällöstä äänestämiseksi.”

Lain vahvistamista koskevan toteamuksen jälkeen presidentti vielä lopuksi lisäsi: ”Kiinnitän kuitenkin eduskunnan huomiota siihen, että perustuslaissa säädettyä menettelyä on syytä kirjaimellisesti noudattaa.”

Menettelytapakysymyksessä on helppo yhtyä presidentin lausumassa esitettyyn. Lakiehdotus oli eduskunnassa hyväksytty perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla ja laki voitiin esteittä vahvistaa. Puhemiehen äänestysesityksen muotoilu oli kuitenkin omiaan johtamaan käsitykseen, jonka mukaan kiireelliseksi julistamista koskevassa äänestyksessä otettiin kantaa myös (”samalla”) itse lakiehdotuksen hyväksymiseen. Tällainen käsitys olisi kuitenkin selvästi virheellinen – kiireelliseksi julistamista koskeva äänestys koskee vain päätöksenteossa noudatettavaa menettelyä, ei lainkaan päätöstä itse asiakysymyksessä. Äänestysesityksen harhaanjohtavasta – tai voidaan sanoa: virheellisestä – sanamuodosta huolimatta voidaan noudatettua päätöksentekomenettelyä pitää perustuslain säännösten ja niiden soveltamisessa vakiintuneen käytännön mukaisena. Ts. päätös kiireelliseksi julistamisesta on tehty asianmukaisesti ja päätös lainmuutoksen sisällön hyväksymisestä on tehty käytännön hyväksymällä tavalla (katsottu valiokunnan ehdotus hyväksytyksi, kun siitä poikkeavia ehdotuksia ei ole tehty; kiireellisyyttä koskeva lopputulos ja sisällön hyväksymistä koskeva lopputulos myös esitetään toisistaan erillisinä puhemiehen toteamuksessa koko asian käsittelyn lopputuloksesta). Kun noudatetun menettelyn peruselementit olivat asianmukaiset, ei puhemiehen lausuman virheellinen muotoilu voinut myöskään antaa aiheutta mihinkään korjaavaan menettelyyn.

Minkälainen sitten olisi asianmukainen tapa vastaavassa tilanteessa muotoilla puhemiehen äänestysesitys ja toteamus äänestysmenettelyn tuloksista? Kun vuoden 2009 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä HE 69/2009 vp Ahvenanmaan itsehallintolain 30 ja 39 §:n muuttamisesta ehdotti perustuslakivaliokunta mietinnössään (PeVM 7/2009 vp) ehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana ja lakiehdotuksen käsittelemistä kiireelliseksi julistaen. Lakiehdotuksen sisältö hyväksyttiin mietinnön mukaisena ensimmäisessä käsittelyssä. Toisessa käsittelyssä (10.11.2009, PTK 103/2009 vp, asia 26) kirjattiin toisen varapuhemiehen äänestysesitys ja tehdyt päätökset pöytäkirjaan seuraavasti

”Ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetty lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ensin päätetään siitä perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta, että lakiehdotus julistetaan kiireelliseksi, mihin vaaditaan viiden kuudesosan enemmistö. Jos valiokunnan ehdotus hyväksytään, päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö. Jos lakiehdotusta ei julisteta kiireelliseksi, päätetään sen hyväksymisestä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin tai hylkäämisestä.

Keskustelua ei syntynyt.

Päätökset

Eduskunta julisti ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn lakiehdotuksen kiireelliseksi. Eduskunta hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn lakiehdotuksen. Lakiehdotuksen toinen käsittely päättyi. Asian käsittely päättyi.”

Käytetty sanamuoto tekee selvän eron kiireelliseksi julistamisesta päättämisen ja lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättämisen välillä. Mitään oikeudellista velvoitetta juuri tietynlaisen sanamuodon käyttämiseen ei ole, mutta tämän eron on syytä tulla selvästi esille äänestysesityksessä täysistunnolle ja tehtyjen päätösten toteamisessa. Jos sanamuotoja kehitetään, voisi parempi informatiivisuus – niin edustajien kuin yleisönkin kannalta – puoltaa myös sen julkituomista, mikä päätös syntyy ilman äänestystä ja millä perusteella. Nythän myös perustuslain kiireellinenkin muutos voidaan toteuttaa ilman yhtään äänestystä ja ilman että asiakirjoista avoimesti näkyy, miten tämä on mahdollista.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen erityismuoto on valtiosopimusten maansisäistä voimaansaattamista tarkoittavien lakien säätämisessä käytetty niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys. Jos valtiosopimukseen sisältyy sellaisia maansisäisesti voimaansaatettavia velvoitteita, joiden katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, on nämä velvoitteet saatettava erillisellä voimaansaattamislakilla osaksi maassa voimassaolevaa oikeutta. Voimaansaattamislaki, jonka sisältö tulisi eroamaan perustuslaista, on asiallisesti poikkeuslaki ja sellaisena säädettävissä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Yleisten perustuslainsäätämisyjärjestystä 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 perustuslainsä-

tämisjärjestyksessä 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.³⁶⁶

Edellä tarkoitetun supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen – siis perustuslaista sisältöään poikkeaviksi katsottujen kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien säätämisessä noudatettavan menettelyn – kulloinenkin käyttöala ymmärrettävästi seuraa muutoksia siinä perustuslain sisällössä, johon voimaansaattettavan kansainvälisen velvoitteen sisältöä joudutaan vertaamaan. Tässä suhteessa merkittävä muutos tehtiin vuonna 2011 perustuslakiin tehdyissä tarkistuksissa (1112/4.11.2011), kun PL 95, 2 §:ään tehdyllä muutoksella helpotettiin toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Säännöksen muutetun sanamuodon mukaan tällaista siirtoa tarkoittava kansainvälinen velvoite edellytti hyväksymistä kahden kolmasosan enemmistöllä vain, jos ko. velvoite koski ”Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa”. Samassa yhteydessä tehtiin toinen muutos, joka on supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen ja laajemminkin poikkeuslakimenettelyn kannalta merkittävä mutta jäänyt ulottuvuuksiltaan hieman epäselväksi.

Perustuslain 95,2 §:ään tehty sanamuodon muutos koskee vain edellä viitattua toimivallan siirron helpottamista. Jos jonkin toimivallan siirron katsotaan olevan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä, koskee sitä edelleen momentin lopun vaatimus hyväksymisestä kahden kolmasosan enemmistöllä. Vaikka enemmistövaatimus pysyi näin ennallaan eikä säännöksen sanamuodon muutos itsessään muutenkaan viittaa asiaan, on muutoksen säätämisasiakirjojen perustelulausumissa kuitenkin lähdetty siitä, että tällaisessa merkittävänä katsotun toimivallan siirron hyväksymisessä kahden kolmasosan enemmistöllä ei perustuslain muutoksen jälkeen enää ole kysymys perustuslaista poikkeamisesta ja poikkeuslakimenettelystä, vaan perustuslaissa osoitetusta erillisestä (vaikeutetusta) säätämisyjärjestyksestä talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista koskevan (PL 87 §) erityisen säätämisyjärjestyksen tapaan.³⁶⁷ Perustuslakivaliokunta oli kyllä jo aikaisemmin viitannut tarpeeseen harkita, ”olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuus-

366 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, alav. 1. Säätämisyjärjestykselle uuden perustuslain säätämisessä esitetyistä perusteluista ks. HE 1/1998 vp, s. 151.

367 Uuden säätämisyjärjestyksen perustamisen sanalliset puitteet ovat varsin suppeat. Joitakin lyhyitä viittauksia on ko. esityksessä (HE 60/2010 vp; yleisperusteluissa s. 22, I, s. 28, I ja s. 29, II ja yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 45 ja s. 46). Mainintojen ajatus ilmenee ehdotettua säännöstä koskevasta toteamuksesta sivulla 45: ”Säännökset merkitisivät, että toimivallan siirto olisi toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä eikä merkittäväkään toimivallan siirtoa enää pidettäisi poikkeuksena perustuslaista. Tämä määränemmistöä edellyttävä päätöksenteko rinnastuisi lähinnä valtakunnan alueen muuttamista (PL 94 §:n 2 mom. ja 95 §:n 2 mom) tai talousarvion ulkopuolista rahastoa (PL 87 §) koskevaan perustuslakisääntelyyn.” Ajatus on verraten samansanaisesti esitetty myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä, PeVM 9/2010 vp, s. 8. Hieman myöhemmän valiokunta toteaa: ”Toisaalta muutos on myös periaatteellisesti merkittävä, koska toimivallan siirrot tulevat näin selkeämmin osaksi kotimaista perustuslaillista järjestelmää.”

säännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille.”³⁶⁸ Kun muutosta ei kuitenkaan toteutettu erillisellä valtuussäännöksellä, vaan pelkällä supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä koskevaan säännöskohtaan sijoitetulla, kohdan soveltamisalaa pienentävällä lievennyksellä, jää uudistuksen merkitys joissain kohdin epäselväksi.³⁶⁹ Valtiosopimusten voimaansaattamisessa ei tähän mennessä ole tiettävästi ollut tilannetta, jossa voimaansaattamislaki olisi todettu säädetyksi tässä uudessa järjestyksessä, siis kahden kolmasosan enemmistöllä, mutta ei poikkeuksena perustuslaista.

Erityisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen yhteydessä on merkitystä lakien johtolauseetta 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 soveltunut 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. Johtolauseeseen 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 säätämisestä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä ilmoitusta koskeva vaatimus on otettu myös uuden perustuslain 79 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan laista on käytävä

368 Ks. Lissabonin sopimusta koskenut PeVL 13/2008 vp, s. 10 ja samasta ajatuksesta myös Euroopan perustuslaista tehtyä sopimusta koskenut PeVL 36/2006 vp, s. 14–15.

369 Ko. esityksen perusteluissa todetaan (HE 60/2010 vp, s. 46): ”Säännösehdotukset eivät kokonaan poistaisi poikkeuslakien tarvetta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Toimivallan siirron ohella kansainväliseen velvoitteeseen saattaa sisältyä esimerkiksi perusoikeussäännösten kannalta erikseen arvioitavia näkökohtia.” Toteamus on ymmärrettävä sikäli, että koko PL 95 §:n muuttamista koskeva tarkastelu esityksessä keskittyi asiallisesti miltei vain toimivallan siirtoa koskevaan kysymykseen. Kommenttia voidaan toisaalta pitää itsestäänselvyyden toteamisena sikäli, että ko. säännöskohtaan jää ennalleen maininta ”jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia...”, jonka on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan mm. perustuslain perusoikeussäännösten antamaan suojan kajoavia sopimuksia. Periaatteellisenä ongelmana uuden säätämisyjärjestyksen luomisessa voidaan pitää sitä, että uusi säätämisyjärjestys ei tässä perustu mihinkään säännöstekstiin – PL 95 §:n tekstimuutos olisi hyvin voitu toteuttaa ja perustella ilman viittausta uuteen säätämisyjärjestykseen – vaan pelkästään lyhyihin perustelulauseisiin esityksessä ja valiokunnan mietinnössä. Käytännön tason pieniä ongelmia voisi toisaalta aiheutua siitä, että PL 95,2 §:n muutettuun virkkeeseen perustuu nyt sekä ehdotettu uusi säätämisyjärjestys että edelleen sovellettavaksi jäävä supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys (poikkeuslakimenettely) ja näiden menettelyjen erillisyyttä pitää PL 79, 1 §:n mukaisesti voida ottaa huomioon myös lain johtolauseessa. (Jos ja kun ehdotettu säätämisyjärjestys rinnastetaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista koskevaan säätämisyjärjestykseen (PL 87 §), voi merkitystä tässä kohden olla myös sillä, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt (PeVL 35/2014 vp, s. 4, II) myös tuon PL 87 §:n mukaisen säätämisyjärjestyksen käyttämisen osoittamista johtolauseessa.) – Perustuslain 94 §:ään ja 95 §:ään tehtyjen muutosten periaatteellisesta, Euroopan unionin ja jäsenvaltion toimivaltasuhteiden valtiosääntöistä järjestelyä koskevasta taustasta ks. Janne Salmisen tuore väitöskirja *Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista* (Turku 2015), nyt po. sääntelystä mm. s.125–131.

ilmi perustuslainsäätämisyjärjestys, mikäli sitä on käytetty.³⁷⁰ Velvollisuus ilmoittaa perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen koskee ymmärrettävästi ”kaikkia” perustuslainsäätämisyjärjestyksiä, siis PL 73 §:ssä tarkoitettuja tavanomaista päätöksentekoa ja kiireelliseksi julistaen tapahtuvaa päätöksentekoa ja niiden lisäksi myös PL 95,2 §:ssä tarkoitettua – ja juuri edellä tarkasteltua – supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä. Perustuslain 79,1 §:n säännöksessä – tai sen esitöissä (ks. edellinen alaviite) – ei ole edellytetty muiden säätämisyjärjestysten kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksen osoittamista laissa. Perustuslakivaliokunnan vastikään esittämän kannan mukaan on kuitenkin myös talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa PL 87 §:ssä tarkoitetun säätämisyjärjestyksen käyttäminen syytä osoittaa laissa.³⁷¹

Johtolauseeseen perustuslain velvoittamana otettavaa ilmoitusta lain säätämisestä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voitaisiin pitää merkitykseltään pelkästään toteavana sikäli, että ratkaisevaa on kuitenkin se, minkälaisessa menettelyssä laista on eduskunnassa tosiasiassa 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. Johtolauseen tekstistä päätettäessä otetaan kantaa kysymykseen, onko laki säädettävä tavallisen lain vai perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Johtolauseen tällä osalla on toisaalta myös se oikeudellinen merkitys, että kun siitä on lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä päätetty, sitoo tämä päätös täysistuntoa toisessa käsittelyssä. Lakiehdotukselle ensimmäisessä käsittelyssä päätettyä sisältöä ja siten myöskään johtolauseetta ei voida toisessa käsittelyssä enää muuttaa eikä eduskunta voi noudattaa johtolauseessa todetusta poikkeavaa käsittelyjärjestystä. Tämä toisessa käsittelyssä noudatettavan menettelyn sidonnaisuus jo päätettyyn johtolauseeseen on parlamentaarisessa käytännössä itsestäänselvyys, johon ei yleensä ole tarvetta kiinnittää enempää huomiota. Joissain poikkeuksellisissa tilanteissa se kuitenkin on saanut poliittistakin kantavuutta.³⁷²

370 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 säädetyn 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 §).”

371 Ks. lakia luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ym. koskenut PeVL 35/2014 vp, s. 4, II, jossa valiokunta totesi: ”Lakiehdotuksen, jolla talousarvion ulkopuolinen rahasto perustetaan, hyväksymiseen vaaditaan perustuslain 87 §:n mukainen määräenemmistö, Säätämisyjärjestys ilmaistaan lain johtolauseessa, jota on tältä osin syytä täydentää.” Johtolauseetta täydennettiin, ks. TaVM 20/2014 vp ja myös ko. laki rahoitusvakausratkaisusta 1195/19.12.2014.

372 Tilanteena, jossa sidonnaisuus johtolauseen jo päätettyyn sanamuotoon sai poikkeuksellista merkitystä, voidaan mainita edellä viitteen 205 kohdalla tarkasteltu lapsilisiä koskeneen lakiehdotuksen käsittely vuoden 1957 valtiopäivillä.

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 perustuslainsäätämisyjärjestyksen 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.³⁷³ 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.³⁷⁴ Tavallisen lain säätämismenettelyssä merkittävästi vaikuttava järjestely oli myös edellä jo aikaisemmin viitattu mahdollisuus jättää tavallinen laki lepäämään.³⁷⁵

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 kuullaan, 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.³⁷⁶

373 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.

374 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.

375 Lepäämään jättämissäännöstöstä ks. edellä viitteessä 329 esitettyä.

376 Saamelaisten kuuleminen eduskunnassa heitä erityisesti koskevassa asiassa tuotiin valtiosääntöön valtiopäiväjärjestykseen 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 §. Uuden perustuslain järjestelmässä asiasta ei enää säädetty perustuslaissa, vaan vain

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 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakunnan oman edustuselimen 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.³⁷⁷

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 säätämisyjärjestys, jossa niitä vain voidaan muuttaa. Noihin lakeihin viittaamisen tarkoituksena on myös perustuslaissa osoittaa sidonnaisuus 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 teh-

eduskunnan työjärjestyksessä (TJ 37,2 §). Säännökselle esitetyissä perusteluissa (PNE 1/1999 vp, s. 22) todettiin, että ministeriön tulee jo saamelaiskäräjistä annetun lain mukaan kuulla saamelaisia valmistellessaan saamelaisia koskevia hallituksen esityksiä, mutta ”asian periaatteellisen merkityksen kannalta on kuitenkin tärkeää, että myös asiaa eduskunnassa valmisteleva valiokunta varaa saamelaisten edustajille mahdollisuuden tulla valiokuntaan kuultaviksi.” – Kuulemissäännökselle ei ymmärrettävästi ole säädetty erityisiä sanktioita. Jos niin kävisi, että lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyssä olisi kuulemismahdollisuus jäänyt TJ 37 §:n säännöksen vastaisesti varaamatta, olisi täysistunnon ilmeisesti palautettava asia valiokuntaan kuulemisen toimittamista varten.

377 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 Jyränki, 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 Sukki, *Ålands konstitution* (Åbo 2005). Itsehallintojärjestelmän kehittämishankkeista ks. myös Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö oikeusministeriö mietintöjä ja lausuntoja 6/2015.

tävä 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 §).³⁷⁸ 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.³⁷⁹ Jos laki ei saa hyväksyntää, se raukeaa.

Maakuntapäivillä on itsehallintolain 22 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita ”valtakunnan lainsäädäntövaltan 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.³⁸⁰

378 Ks. tästä – vastaavien aikaisempien säännösten pohjalta – tarkemmin Hidén 1974, s. 254–255.

379 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 estetty 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. – Menettelyistä itsehallintolain muuttamisessa ks. myös myöhemmänä alav. 402 kohdan jälkeen selostettu lain vahvistamatta jättämistä koskenut tapaus.

380 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 säätämässä lähdettiin siitä, että itsehallintolain 22 §:n ko. säännös vastaa voimassa olleen itsehallintolain 15 §:ää, ks. HE 73/1990 vp, s. 73.

Se, että itsehallintolain 22 §:n säännöstä on sen väljästä sanonnasta huolimatta syytä tulkita vastaavien aikaisempien, rajoittavampien säännösten tapaan, on tullut selvästi esille perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 3/2011 vp. Lausunto koski Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitetta, joka sisälsi ehdotuksen hallitukselle annettavasta, rikoslain seksuaalirikoksia koskevien säännösten tarkistamistehtävästä. Aloitteen voitiin tulkita tähtäävän siihen, että Suomi muuttaisi rikosoikeudellista sääntelyään Ruotsin lainsäädännön mukaiseksi. Käsiteltyään melko seikkape- räisesti ko. aloiteoikeuden laajuutta ja aikaisempien asiaa koskevien säännösten merkitystä tulkinnassa valiokunta totesi mm.:

”Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta toteaa, että maakuntapäivien aloitetoimivallan edellytykset eivät tässä tapauksessa täyty. Ennen kaikkea kysymys on siitä, että aloite ei ole vain maakuntaa koskeva eikä sitä ole

Tärkeimpiä tällaisia kysymyksiä ovat mahdolliset muutokset Ahvenanmaan itsehallintolakiin tai Ahvenanmaan maanhankintalakiin. Aloite voi koskea erillistä lainsäädäntötointoa tai Ahvenanmaata koskevien erityissäännösten sisällyttämistä johonkin lakikokoukseen. 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 yksinomaaisesti 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.³⁸¹

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.³⁸²

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 mainituissa 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

pyrittäkään alueellisesti rajaamaan. Tästä erillinen kysymys on puolestaan se, onko aloitteen kattamalla asialla erityinen merkitys maakunnalle. Kokonaisen rikoslainsäädännön lohkon uudistamiseen valtakunnassa tähtäävä esitys ei valiokunnan mielestä täytä näitä edellytyksiä. — — — — —
Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää, että Ahvenanmaan maakuntapäivillä ei ole toimivaltaa hallituksen kirjelmässä tarkoitetun kaltaisen aloitteen tekemiseen.”

381 Säännöksestä tarkemmin ks. HE 73/1990 vp, perustelut s. 46, 81.

382 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 kommentaiteista 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.

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.³⁸³

Eduskunnassa ei kirkolliskokouksen lakiehdotuksen käsittely varsinaisten menettelykysymysten suhteen poikkea muiden hallituksen esittämien lakiehdotusten käsittelystä.³⁸⁴ 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.³⁸⁵ Merkittävin tavallisesta poikkeava piirre käsittelyssä on kirkolliskokouksen yksinomaisesta aloiteoikeudesta johtuva kiello lainkaan muuttaa tehtyä ehdotusta. Muuttamiskiello 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 käsittelyssä oikaista ”sellainen lainsäädäntötekeminen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön”. Ennen oikaisun tekemistä oli asiasta kuitenkin hankittava kirkolliskokouksen lausunto. Tämä lausunnon antamistehtävä on säännökseen vuonna 2006 tehdyllä muutoksella (236/2006) siirretty kirkkohallitukselle. Oikaisulle asetetut rajat huomioon ottaen ei oikaisumahdollisuudella luultavasti juuri tule olemaan merkitystä käytännössä.³⁸⁶

383 Kun valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltaa päättää hallituksen esityksen antamisesta ei ollut 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. Perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä muutoksissa (1112/2011) on hallituksen esityksen antamisvalta, ja siten myös kirkolliskokouksen lakiehdotusten eduskunnalle antaminen, siirretty kokonaan valtioneuvoston tehtäväksi (39,1 §).

384 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. Vastavansisältöiset 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 4/1994 vp.

385 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. Kirkolliskokouksen lakiehdotuksen johtolauseessa oli edellytetty perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä. Valiokunta totesi: ” – kirkolliskokouksen yksinomainen aloiteoikeus koskee vain kirkkolakiehdotuksen sisältöä, ei johtolauseetta. Säätämisjärjestyksen valvonta edellyttää, että eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään puuttua sen johtolauseeseen säätämisjärjestyksestä 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.”

386 Muutoksen taustasta ks. PeVL 20/1993 vp, jossa valiokunta piti nurinkurisena sitä, ettei kirkkolakiehdotukseen voitu eduskunnassa tehdä edes asiasisältöön vaikuttamattomia, esim. kirjoitusteknisiä parannuksia. Muutoksesta 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 kirkolliskoko-

Kirkolliskokouksella kirkkolain muuttamisessa olevan yksinomaisen aloiteoikeuden merkitys ei rajoitu vain kirkkolain muutosehdotuksiin ja niiden käsittelyyn. Aloitemonopolin on eduskuntakäytännössä ja perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin katso-
 suttu merkitsevän myös sitä, että muihin lakeihin ei voida hyväksyä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa kirkkolain sisällön kanssa. Tulkintalinjaa voidaan kirkolliskokouksen yksinomaisen aloiteoikeuden reaalisenä säilymisen kannalta pitää hyvin perusteltuna ellei välttämättömänä.³⁸⁷

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.³⁸⁸ Perustuslakien valtionaloussäännösten kokonaisuudistuksessa vuonna 1991 säännös jätettiin kokonaan pois perustuslaista nimenomaisena tarkoituksena se, ettei talousarvion ulkopuolisia rahastoja enää voitaisi perustaa muutoin kuin poikkeuksena perustuslaista.³⁸⁹ Uuden perustuslain säätämisessä 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.³⁹⁰

uksen myönteiseen kantaan. Tällainen tarkoitus ei täysin selviä säännöstekstistä, mutta on kuitenkin sopusoinnussa kirkolliskokouksen aloitemonopolin kanssa.”

387 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 rikesakko-
 menettelyä ei voida pitää vuoden 1723 erioikeuksien 24 kohdassa tai kirkkolain 446 §:ssä tarkoitettuna menettelynä
 – Jos rikesakkolakiehdotus merkitsee poikkeusta kirkkolain 446 §:stä, lienee katsottava, että lakiehdotuksen 4 §:n
 säätäminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää kirkolliskokouksen aloitetta.” Kysymyksestä laajemmin ks.
 esim. Mikael Hidén, Näkökohtia evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien säädösten antamisjärjestyksestä. Teologi-
 nen Aikakauskirja 4/86, s. 367–372, erit. s. 371–372.

388 Säännöksen tulkinnoista ja käytännön merkityksestä ks. esim. Vesanen 1965, s. 19–23 ja HE 262/1990 vp, s. 25–26, 34–35.

389 Uudistuksesta ks. HE 262/1990 vp, erit. s. 34–35, 46 sekä PeVM 17/1990 vp, erit. s. 5 ja L 1077/1991.

390 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-

Vaikka säännöksessä tarkoitettun säätämisyjärjestyksen sisältö sinänsä on selvä, joitakin lisänäkökohtia on kuitenkin syytä esittää. Säätämisyjärjestys tässä on määräenemmistövaatimuksineen asiallisesti aivan sama kuin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista tarkoittavien lakien säätämisessä noudatettava supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys. Siitä huolimatta ei perustuslain systematiikan ja käsitteistön kannalta tässä ole kyse mistään perustuslainsäätämisyjärjestyksen variaatiosta. Kyseessä on vain, kuten perustuslakivaliokunta totesi³⁹¹, uusi määräenemmistösäännös. Tässä järjestyksessä säädetyt lait eivät ole poikkeuksia perustuslaista, eikä niiden johtolauseita siten suoraan koske PL 79,1 §:ssä säädetty velvollisuus ilmoittaa noudatettu säätämisyjärjestys. Kuten edellä on johtolauseikäytännön tarkastelussa todettu, on perustuslakivaliokunta kuitenkin katsonut, että myös PL 87 §:ssä tarkoitettu erityinen säätämisyjärjestys on syytä osoittaa johtolauseessa (PeVL 35/2014 vp).^{392 393}

Vahvistamatta jätetyn lain käsittely

Eduskunnan toisessa käsittelyssä hyväksymä lakiehdotus tulee kahdessa tapauksessa ilman erillistä vireillepanoa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslainsäätämisyjärjestykseen kuuluu pääsäännöksi tarkoitettussa menettelyssä lain käsittely uudelleen ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Tätä vaalien jälkeistä käsittelyä on tarkasteltu jo edellä.³⁹⁴ 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 edus-

tyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten.”

391 PeVM 10/1998 vp, s. 24.

392 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).

393 Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai laajentamista koskevan lain säätämismenettelyyn voidaan rinnastaa PL 95,2 §:ään vuonna 2011 tehdyssä muutoksessa esitetty järjestely. Sen mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle tai elimelle koskevat kansainväliset velvoitteet oli hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä säädetyllä lailla, jota ei kuitenkaan enää pidettäisi (supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettynä) poikkeuksena perustuslaista. Ko. muutoksesta ks. edellä alav. 367 yhteydessä esitettyä.

394 Ks. edellä viitteen 358 kohdalla esitettyä.

kuntaan, jossa se käsitellään viivytyksettä uudelleen.³⁹⁵ Lain vahvistamatta jättämisen yhteydestä on samalla jäänyt kokonaan pois se ehkä teoreettissävyyiseksi 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 joustavamaksi, että laki oli tällöin hyväksyttävä ”asiasisällöltään muuttamattomana” tai hylättävä (VJ 73 a §). Sama vaatimus on sisällytetty PL 78 §:ään.³⁹⁶

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 asiasisältöön vaikuttamattomin muutoksin, päättää täysistunto ehdotettujen muutosten tekemisestä ja lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä.³⁹⁷ Puhemiehen tehtävänä on valvoa, että lakiin ei tässä yhteydessä tehdä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia. Päätökset tehdään aina äänten enemmistöllä (PL 78 §) riippumatta siitä, minkälaisin enemmistönä tai missä järjestyksessä vahvistamatta jätetty laki oli eduskunnassa alun perin hyväksytty.³⁹⁸

Lain vahvistamatta jättämisen 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, joissakin harvoissa tapauksissa, lain säätämisyjärjestyksessä havaitut virheet. Lain vahvistamisvaiheessa on ylimmiltä oikeusasteilta pyydetty lausunto kymmen-

395 Ks. edellä viitteen 321 kohdalla esitettyä.

396 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.

397 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.

398 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.

kunnassa tapauksessa. Presidentin käyttämä veto on eduskunnassa 'murrettu' vain kuudessa tapauksessa, viimeksi vuonna 1990. Tapauksissa ei ollut kysymys poliittisesti keskeisistä asioista.³⁹⁹

Uuden perustuslain voimassaoloaikana on valtaa jättää laki vahvistamatta käytetty vuoden 2014 valtiopäivien loppuun mennessä kahdeksan kertaa, joista seitsemän vuonna 2001 ja yksi vuonna 2009. Tapauksista kolmessa oli vahvistamatta jättämisen syy menetelytekninen 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.⁴⁰⁰ 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 saatamisen toisaalta edellyttävän jonkin verran lisääaikaa. Se ehdottikin lain hyväksymistä muutoin sellaisenaan, mutta voimaantulosäännös niin muutettuna, että laki tulisi voimaan 1.1.2006. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön.⁴⁰¹

Muut kolme vuoden 2001 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 osoittau-

399 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.

400 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-asetlain muuttamisesta (HE 110/2000 vp) ja asiassa annettu HaVM 13/2001 vp.

401 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 396 esitettyä.

tuneet kohdat kumottiin erillisellä lailla, joka tuli voimaan samanaikaisesti arpajaislain kanssa eli 1.1.2002.⁴⁰²

Tapauksista viimeisin koskee Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista. Hallitus oli antanut vuoden 2008 valtiopäiville esityksen laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta (HE 54/2008 vp). Esityksen tarkoituksena oli kuluttajaneuvontapalvelujen tuottamisen siirtäminen valtion tehtäväksi. Perusteluissa todettiin, että ehdotetun Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 11 kohdan muuttamisen osalta ehdotus oli Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja Ahvenanmaan lääninhallituksen lausuntojen mukainen. Esityksestä ei hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Eduskunta hyväksyi lait 18.11.2008. Tasavallan presidentti jätti Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta päätetyn lain vahvistamatta 20.2.2009. Vahvistamatta jättämisen syitä ja tapahtumainkulkua muutenkin valaisee mietintö, jonka perustuslakivaliokunta antoi eduskuntaan vahvistamattomana palanneesta lakiehdotuksesta (PeVM 8/2009 vp; 3.11.2009). Mietinnössään valiokunta totesi:

”Ahvenanmaan itsehallintolakia voidaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunta hyväksyi lain Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta 18 päivänä marraskuuta 2008. Tasavallan presidentti jätti 20 päivänä helmikuuta 2009 lain vahvistamatta, koska maakuntapäivät oli kirjelmällään 30 päivänä tammikuuta 2009 ilmoittanut, ettei se omalta osaltaan hyväksynyt lakiehdotusta. Tämän jälkeen vahvistamatta jäänyt laki palautui perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että maakuntapäivät hylkäsi hallituksen esitykseen HE 54/2008 vp sisältyneen itsehallintolain muutosehdotuksen menettelyllisten seikkojen vuoksi. Lakiehdotuksen hylkäävä maakuntapäivien päätös perustui muun muassa siihen, että lakiehdotusta ei ollut käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (ks. maakuntapäivien suuren valiokunnan mietintö Stu 1/2008–2009). Eduskunnan puhemiesneuvosto on myös kiinnittänyt huomiota asian käsittelyssä ilmenneisiin ongelmiin. Puhemiesneuvosto päätti 9 päivänä joulukuuta 2008 pitämässään kokouksessa, että hallituksen esityksen HE 54/2008 vp käsittelystä saatujen kokemusten perusteella vastaisuudessa perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi saatetaan kaikki hallituksen esitykset, joihin sisältyy Ahvenanmaan itsehallintolain muutosehdotus. Perustuslakivaliokunta yhtyy puhemiesneuvoston näemykseen ja esittää harkittavaksi, että eduskunnan työjärjestystä täydennetään tämän mukaisesti.

Hallitus on sittemmin antanut eduskunnalle esityksen (HE 69/2009 vp), jossa on sisällytetään sama ehdotus itsehallintolain 30 §:n muuttamiseksi kuin vahvistamatta jääneessä laissa. Perustuslakivaliokunta ehdottaa mainitun lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana (PeVM 7/2009 vp). Ahvenanmaan maakuntapäivät on omalta osaltaan hyväksynyt lain

402 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 hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen (HE 65/2001 vp), ja siitä annettu HaVM 16/2001 vp, sekä VJL 7/2001 vp, joka koski lakia raha-automaattivastuksista (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 1047/2001 ja sen ko. riidanalaiset säännökset kumonnut laki 1344/2001. Tapahtumainkulkuun kohdistetusta kritiikistä ks. Jyränki 2003, s. 411–414.

11 päivänä syyskuuta 2009. Vahvistamatta jääneen lain hyväksyminen on tämän vuoksi käynyt tarpeettomaksi, ja perustuslakivaliokunta ehdottaa sen hylkäämistä.”

Lepäämässä ollut laki hylättiin täysistunnossa 10.11.2009. Uuden esityksen (HE 69/2009 vp) pohjalta säädetty, kyseessä olevan kohdan osalta saman sisältöinen laki Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n ja 39 §:n muuttamisesta vahvistettiin 22.12.2009 (1176/2009).

VIII PÄÄTÖKSENTEKO ERÄISSÄ JULKISTA TALOUTTA KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ

Lakien säätäminen, toimiminen lainsäätäjänä, on myös julkisen talouden hoitoa koskevissa kysymyksissä 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.⁴⁰³ 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 varainhoituvuosien 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

403 Kirjallisuudessa esitetyistä kannoista ks. Purhonen 1961, s. 142–144 ja Vesanen 1965, s. 244–245 ja niissä mainitut lähteet.

varainhoitovuonna aiheutuviin menoihin. Talousarvion 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 joudutaan säättämään 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 käsittelyssä 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-kehykset on tuotu eduskuntaan keskusteltaviksi jo keväällä, ennen kuin talousarvioesitys valmistellaan lopullisesti ja annetaan alkusyksyllä eduskunnalle. Määräraha-kehyksiä tai laajemminkin valtiontalouden kehyksiä 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 kehykset on saatettu eduskunnan keskusteltavaksi olemassa olevia menettelymuotoja käyttäen. Vuodesta 2003 alkaen noudatetusta menettelystä päätellen käytännöksi näyttäisi vakiintuneen se, että kehykset tuodaan eduskuntaan valtioneuvoston selonteon muodossa.⁴⁰⁴

404 Talousarvion kehysten eduskuntakäsittelyä koskevista varhemmista kannanotoista eduskunnassa ks. esim. talousarvioesitystä vuodelle 2000 koskenut TuVL 1/1999 vp ja VaVM 8/2000 vp, joka koski määräraha-kehyksistä annettua valtioneuvoston tiedonantoa. Budjettikehysten käsittelyn merkityksestä poliittisessa järjestelmässä ks. esim.

Talousarvioesityksen käsittelyssä noudatettava menettely vastaa pääasiallisesti jo valtiopäiväjärjestyksen puitteissa noudatettua menettelyä.⁴⁰⁵ 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 1990 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.⁴⁰⁶

Valtiovarainvaliokunnan mietintö käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä. Käsittely on verraten tarkasti säännelty TJ 59 §:ssä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata se,

Markku Harrinvirta & Pentti Puoskari, Kehysbudjetoiti poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, s. 445–459, erit. s. 455–458, ja lyhyesti Jaakko Nousiainen, Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliitiikka 2000, s. 83–96, erit. s. 95. Ks. myös valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtionalouden kehysmenettelyn vaikutavuus finanssipolitiikan välineenä (K 21/2010 vp) ja sitä koskeva TrVM 10/2010 vp. – Noudatetuista menettelytapoista 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 valtionalouden kehykset tuotu eduskuntaan valtioneuvoston selontekona: ks. esim. 23.5.2003 ilmoitettu valtionalouden kehykset vuosille 2004–2007, VNS 1/2003 vp ja VaVM 9/2003 vp, jonka mukainen lausunto hyväksyttiin täysistunnossa 18.6.2003, sekä uusimpana VNS 1/2018 vp julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019–2022, joka ilmoitettiin 13.4.2018 ja jota koskeva kannanotto hyväksyttiin VaVM 10/2018 vp mukaisena 20.6.2018.

405 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 valtionaloutta 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 §).

406 TJ 18 a § ko. 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.

että tehtävät ratkaisut perustuvat huolelliseen harkintaan ja että talousarviolle 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 keskuskansliaan. Myöhemmin 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 epätyydyttävän väljä säännös siitä, että lakimääräiset menot oli suoritettava ja niitä varten tarpeelliset tulot väliaikaisesti edelleen kannettava. Perustuslakien valtiontaloussäännösten 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.⁴⁰⁷

407 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 Vesanen 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.⁴⁰⁸ 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 soveltuvien 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.⁴⁰⁹ Sitä selkeytettiin ja yksinkertaistettiin perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991.⁴¹⁰ 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 val-

408 Edellisessä alaviitteessä mainitussa lausunnossaan (VaVL 8/1990 vp) perustuslakivaliokunnalle valtio-varainvaliokunta totesi vastaavasta säännösehdotuksesta: ”Koska säännösehdotuksessa ei ole rajoitettu viivästymistilanteessa suoritettavia maksuja tai kannettavia tuloja, voitaisiin mahdollistaa kaikilta osin varainhoitovuoden talousarvion ennakkollinen soveltaminen. Tarkoituksena on turvata valtiontalouden häiriötön hoito talousarvion antamisen viivästyttämisestä 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.

409 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. Vesänen 1965, s. 263–280.

410 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.

tion uusien lainojen yhteismäärän lisäykselle tai valtion koko velkakannalle, mikä merkitsisi nettomääräistä 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 valtiontakaus ja valtion takuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Säännös vastaa pääosin HM 64 §:n 2 momenttia sen vuoden 1991 uudistuksessa saamassa muodossa.⁴¹¹ 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.⁴¹² 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 kultakin vuodelta annettava eduskunnalle kertomus, jossa oli johtosäännön mukaan esitettävä tilintarkastajien toimessaan 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,

411 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.

412 Valtiopäivillä autonomian aikana olleista mahdollisuuksista seurata valtion varojen käyttöä ja näiden mahdollisuuksien kehitymisestä 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 säättely 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.

miten valtion 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.⁴¹³

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 olivat kuitenkin muutokset siinä, miten ja minkälaisen raportoinnin pohjalta eduskunta osallistui valtiontalouden tarkastamiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomus toiminnastaan. Lisäksi se voi tarvittaessa antaa erilliskertomuksia. 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. Tänä kertomuksena on valtion talousarviosta annetun lain 17 §:n (1216/2003) mukaan ollut valtion tilinpäätöskertomus, jonka hallitus antoi eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Myös valtiontilintarkastajien oli annettava vuosittain eduskunnalle kertomus ja tarvittaessa erilliskertomuksia havainnoista, joita he olivat valvontatoiminnassaan tehneet. Kertomukset käsiteltiin valmistelevasti valtionvarainvaliokunnassa. – Tähän uuden perustuslain soveltamisen alkuvuosien tilanteeseen ei eduskunnassa kuitenkaan oltu tyytyväisiä. Kritiikki ei niinkään koskenut valtion taloudenhoidon valvonnasta saatavan informaation luotettavuutta tai kattavuutta, vaan enemmänkin asioiden hajanaista ja useaan kertaan tapahtuvaa käsittelyä, asioiden myöhäistä tuloa käsittelyyn ja aikatauluista johtuvia vaikeuksia ottaa tarkastuksen tulokset asianmukaisesti huomioon myöhempien talousarvioiden valmistelussa. Järjestelmän heikkouksia ja kehittämistä tarkasteltiin puhemiesneuvoston asettamassa toimikunnassa, joka antoi mietintönsä vuoden 2005 helmikuussa.⁴¹⁴ Mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys (HE 71/2006 vp), jonka sisältönä oli koko valtiontalouden parlamentaarisen valvontajärjestelmän merkittävä uudistaminen. Organisatorisesti ja toiminnallisesti keskeistä uudistuksessa oli valtiontilintarkastajien ja valtiontilintarkastajien kanslian lakkauttaminen ja tarkastusvaliokunnan perustaminen hoitamaan siihen asti käytän-

413 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. laiti 1077 ja 1078/1991.

414 Ks. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005 (Helsinki 2005).

nössä valtiontilintarkastajille ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle kuuluneita valvontatehtäviä.

Perustuslain tasolla uudistus⁴¹⁵ merkitsi tarkastusvaliokunnan lisäämistä PL 35 §:ssä mainittuihin pysyviin valiokuntiin ja PL 90 §:n 1 momentin muutosta, jolla valtion tilintarkastajia koskevan virkkeen tilalle tuli virke, jonka mukaan eduskunnan harjoittamaa valtiontalouden valvontaa varten ”eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.” Säännöksen 3 momentissa ollut maininta valtion tilintarkastajien oikeudesta saada – valtiontalouden tarkastusviraston ohella – tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot muutettiin samalla sellaisenaan koskemaan tarkastusvaliokuntaa. Samassa yhteydessä eduskunnan työjärjestykseen lisätyllä 31 a §:n säännöksellä annettiin tarkastusvaliokunnalle periaatteellisesti merkittävä oikeus ”omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin mukaan toimialaansa kuuluva asia ja laatia siitä mietintö täysistunnolle.”

Tarkastusvaliokuntaan soveltuvat lähtökohtaisesti kaikki eduskunnan pysyviä valiokuntia koskevat säännökset. Sen asema ja toimivalta poikkeaa kuitenkin joissain suhteissa periaatteellisesti merkittävästi muista valiokunnista. Valiokunnan oikeus tietojen saantiin voi PL 90, 3 §:n nojalla muodostua sekä sisällöllisesti että tietojen antamiseen velvoitettujen osalta laajemmaksi kuin valiokunnilla yleensä lähinnä PL 47 §:n nojalla oleva oikeus tietojen saamiseen. Sekä PL 90,1 §:n muotoilu – ”tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa” – että TJ 31 a §:n säännös valiokunnan oikeudesta ottaa ”omasta aloitteestaan” asioita käsiteltäväkseen ja laatia niistä mietintö merkitsevät muista valiokunnista poikkeavasti laajaa mahdollisuutta saattaa oma-aloitteisesti asioita täysistunnon käsiteltäväksi. Valiokunnan tehtävää koskeviin rajanvetoihin voi ainakin alkuvaiheissa tuoda tosiasiallista väljyyttä myös se, että uudella valiokunnalla ei vielä voi olla tehtävää vakiinnuttavia käytäntöjä ja toisaalta säännöksissä on sen tehtävä osoitettu varsin väljästi. Uudistuksen säätämisasiakirjoissa on toisaalta pyritty ohjeistamaan valiokuntaa maltillisuuteen oma-aloitteisuuden soveltamisessa.⁴¹⁶

415 Ks. HE 71/2006 vp ja siitä annettu PeVM 10/2006 vp sekä samassa mietinnössä käsitelty PNE 2/2006 vp. Perustuslain muutos 596/2007 tuli voimaan 1.6.2007 kuten myös TJ:n muutos 609/2007. Uudistukseen sisältyi myös vähäisiä muutoksia useisiin tavallisiin lakeihin.

416 Perustuslakivaliokunta totesi asiasta mietinnössään mm. (PeVM 10/2006 vp, s. 4–5):
 ”Tarkastusvaliokunnalle ehdotettu oikeus laatia omasta aloitteestaan käsiteltäväksi ottamastaan asiasta mietintö täysistunnolle muodostaa vaihtoehdon [PL 47 §:ssä tarkoitettulle] selvitysmenettelylle. Mietinnön perusteella eduskunta voi myös tehdä päätöksiä asiassa, kuten päättää mietinnössä mahdollisesti ehdotetuista eduskunnan lausumista. Mietinnön laatimisen edellytyksenä on, että tarkastusvaliokunnan valvontahavainnot ovat luonteeltaan merkittäviä. Perustuslakivaliokunta korostaa sen tärkeyttä, että asioiden merkittävyyttä arvioidaan tarkastusvaliokunnassa objektiivisin perustein koko eduskunnan näkökulmasta. Kaikkia, sinänsä ehkä kiinnostavia valvontahavaintoja ei ole tarpeen saattaa täysistunnossa käsiteltäväksi. Asian tulee – kuten puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa todetaan – olla merkittävä ennen kaikkea eduskunnan valtiontaloutta koskevan päätöksenteon ja budjettivallan kannalta. — — —
 Tarkastusvaliokunta päättää selvitysmenettelystä poiketen itse mietinnön laatimisesta ja siten asian saattamisesta täysistunnossa käsiteltäväksi. Tästä on puhemiesneuvoston ehdotuksen perustelujen mukaan kuitenkin tärkeää informoida puhemiesneuvostoa hyvissä ajoin. Valvontahavaintojen merkittävyysarviointiin vaikuttavien näkökohtien huomioimiseksi on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista saattaa mietinnön laatimismahdollisuus puhemiesneuvoston tietoon ja siellä tarvittaessa keskusteltavaksi jo ennen kuin tarkastusvaliokunta päättää mietinnön laatimisesta.

Valtion taloudenhoidon tarkastuksessa noudatettua menettelyä eduskunnassa on sittemmin vielä jonkin verran muutettu vuoden 2014 alussa voimaan tullessa kertomusmenettelyn uudistuksessa. Valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen (vuotuinen) toimenpidekertomus yhdistettiin yhdeksi kalenterivuositain eduskunnalle annettavaksi hallituksen vuosikertomukseksi, joka kattaisi kumpaankin em. kertomukseen sisältyneet tiedot. Yhdistämisen ei katsottu vaativan muutoksia PL 46 §:ään, jonka viittauksen kahteen kertomukseen katsottiin tarkoittavan kerrottavia sisältöjä eikä niinkään kertomusasiakirjojen erillisyyttä. Yhdistäminen toteutettiin muutoksilla valtioneuvostosta annettuun lakiin ja valtion talousarviosta annettuun lakiin. Jälkimmäisen lain muutetun 17 §:n mukaan vuosikertomukseen otetaan ”valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta” sekä myös ”valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta.”. Tarkoituksena uudistusesityksessä oli, että kertomus annetaan eduskunnalle kertomusvuotta seuraavan vuoden toukokuussa.

Eduskuntakäsittelyn kannalta merkittävää on, että kertomuksen käsittelyssä luovuttiin siihenastisen TJ 32,4 §:n mukaisesta menettelystä, jossa hallituksen toimintakertomus lähetettiin valmisteltavaksi sekä perustuslakivaliokuntaan että ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokuntaan. Tarkastusvaliokunnalle, joka oli aikaisemmin käsitellyt valmistelevasti valtion tilinpäätöskertomuksen, osoitettiin nyt TJ 32,4 §:n muutoksella tehtäväksi hallituksen uuden yhdistetyn vuosikertomuksen valmistava käsittely. Lähtökohtana oli kuitenkin edelleen, että muut erikoisvaliokunnat antavat eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa mietintövaliokunnalle.⁴¹⁷

Tarkastusvaliokunnan toimiala on varsin laaja. Sitä rajaa asiallisesti vain valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan näkökulma. Valiokunnassa voi siksi tulla esille myös asioita, jotka muutoin kuuluvat eduskunnan jonkin muun erikoisvaliokunnan toimialaan. Tämän vuoksi ja eduskunnan päätöksenteon johdonmukaisuuden takia tarkastusvaliokunnan toiminnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota muiden erikoisvaliokuntien työhön ja valiokuntien työnjakoon erityisesti tarkastusvaliokunnan harkitessa asian ottamista käsiteltäväksi omasta aloitteesta.

Perustuslakivaliokunta yhtyy puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluista ilmenevään käsitykseen siitä, ettei tarkastusvaliokunnan rooliin kuulu valtion taloudenhoitoa koskevien kantelun luonteisten asioiden käsittely, samoin kuin siitä, että tarkastusvaliokunnan valvontakäyntien tulee pysyä luonteeltaan keskusteluun ja tietojenvaihtoon perustuvina tapaamisina.”

- 417 Po. uudistuksesta ks. HE 62/2013 vp ja PNE 1/2013 vp ja niistä annettu PeVM 5/2013 vp ja lait 16–20 /17.1.2014, jotka tulivat voimaan 1.2.2014. Yhdistetyn kertomuksen valmistavan käsittelyn säätäminen tarkastusvaliokunnan tehtäväksi vastasi perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan esittämiä kantoja, ks. esim. PeVM 5/2013 vp, s. 3. Kertomusmenettelyn aikataulusta ja siihen liittyvistä tavoitteista valiokunta totesi samalla mm. seuraavaa: ”.... Menettelyn uudistamisen jälkeen kehittämistyön painopiste on siirrettävä tarkastusvaliokunnan lausunnon mukaisesti sisältökysymyksiin. Lisäksi vuosikertomuksen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikataulua on tiivistettävä, jotta kertomusmenettely palvelee valtion talousarvion eduskuntakäsittelyä. Vuosikertomus tulee jatkossa antaa eduskunnalle huhtikuun loppuun mennessä. Tällöin muilla erikoisvaliokunnilla on riittävästi aikaa antaa lausunto tarkastusvaliokunnalle ja se ehtii saada mietinnön valmiiksi käsiteltäväksi täysistunnossa keväätistuntokauden aikana (TrVL 2/2013 vp, s. 2).” Mainittakoon, että hallituksen kertomusten antaminen, joka PL 46 §:n mukaan oli aikaisemmin tasavallan presidentin tehtävä, oli säännöksen perustuslain tarkistuksessa (1112/14.11.2011) tehdyllä muutoksella siirretty valtioneuvoston tehtäväksi. Toimivallan muutoksen ei katsottu estävän sitä, että säännöksessä edelleen puhutaan hallituksen toiminnasta annettavasta kertomuksesta. Vuoden 2011 tarkistuksista perustuslakiin ks. HE 60/2010 vp ja siitä annettu PeVM 9/2010 vp.

Käytännössä tarkastusvaliokunnalle säännönmukaisesti kuuluu monenkinlaisten julkista taloudenhoitoa koskevien tarkastusten seurantaan eduskunnassa liittyviä valmistelu- ja mietinnönlaatimistehtäviä. Luettelonomaisesti voidaan tässä mainita ainakin seuraavat asiat:

- edellä mainittu uusi yhdistetty hallituksen kertomus,
- Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan,
- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Valtiontalouden tarkastusviraston tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta,
- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus eduskunnan tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta,
- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta.

Lisäksi voidaan mainita Valtiontalouden tarkastusviraston vuosittainen kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta.

Tarkastusvaliokunnan valmisteltaviin asioihin kuuluvat lisäksi kaikki Valtiontalouden tarkastusviraston mahdolliset erilliskertomukset. Tarkastusvaliokunnan valmisteltaviksi kuuluvat myös yleisesti valtion taloudenhoidon valvontaa koskevat asiat. Valiokunnan tehtävänä on myös arvioida Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan viran haki-joita (TJ 16,3 §).

IX HALLITUKSEN PARLAMENTAARISEEN VASTUUNALAISUUTEEN 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 päätöksentekotilanteissa 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 nimittämisessä 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 nauttivia 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.⁴¹⁸

Tämä eduskunnan – eduskunnan virallisen päätöksenteon – passiivisuuden salliva hallituksen muodostamismenettely 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,

418 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.

että uuden hallituksen nauttima luottamus tuli eduskunnassa tuoreeltaan arvioitavaksi. Säännöstö oli tällaisena voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.⁴¹⁹

Uudessa perustuslaissa on hallituksen muodostamismenettely järjestetty oleellisesti uudella, eduskunnan asemaa korostavalla tavalla.⁴²⁰ Muutoksen periaatteellisesti tärkein asia on, että hallituksen muodostaminen ei ole enää sidottu eduskuntaan vain parlamentaarisen luottamusvaatimuksen kautta, vaan myös koko muodostamismenettely on ratkaisevilta osiltaan järjestetty 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 koskevista neuvotteluista sovitaan myös hallituksen kokoonpanosta ja ohjelmasta. Neuvotteluprosessi tapahtuu eduskunnassa, mutta se ei ole eduskunnan asia valtioelimenä, vaan on eduskuntaryhmien käsissä. Kun PL 61 §:ssä edellytetään, että ”eduskuntaryhmät neuvottelevat”, on kaikkien eduskuntaryhmien voitava olla mukana neuvottelujen alkuvaiheessa, vaikka neuvottelut sitten ehkä nopeastikin tiivistyvät joidenkin ryhmien välisiksi, niiden yhteistyöhön tähtääviksi. 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.⁴²¹

Hallituksen muodostamisprosessin luonteeseen leimallisesti poliittisena prosessina kuuluu, että prosessissa on varsinkin alkuvaiheissaan paljon sopimisen ja käytäntöjen varaista. Käytäntöjen vakiintuminen kuitenkin osaltaan turvaa prosessin ennakoitavuutta ja tarpeellista avoimuutta.

419 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.

420 Muutoksen muotoutumistaustasta ks. yleisesti Jarmo Vuorinen: Valtioneuvoston muodostamisen sääntely perustuslaissa, Lakimies 1999, s. 1024–1037.

421 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.

Uuden hallituksen muodostamisen käytännöistä saa varsin hyvän kuvan muistiosta, jonka eduskunnan pitkäaikainen pääsihteeri Seppo Tiitinen ensin laati puhemiehen pyynnöstä vuonna 2003 Anneli Jäätteenmäen hallituksen erottua ja sitten antoi joiltain osin hieman päivitettyä kesällä 2014 eduskunnassa käytettäväksi Alexander Stubbin hallituksen muodostamisen yhteydessä. Muistio on näin kuuluva:

Eduskunnan kanslia
Pääsihteeri Seppo Tiitinen

Muistio
27.8.2014

Valtioneuvoston muodostaminen eduskunnassa perustuslain 61 §:n mukaan

1. Suurimman eduskuntaryhmän edustaja/nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle kaikkien eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan vetäjästä hallitusneuvottelujen tunnusteluvaihetta varten.

Suurin eduskuntaryhmä on edustajamäärältään suurin ryhmä. Jos kahdella tai useammalla eduskuntaryhmällä on yhtä suuri edustajamäärä, ratkaisevaa on puolueiden eduskuntavaleissa saama äänimäärä.

2. Hallitusneuvottelujen vetäjän tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin keskeisiin kysymyksiin

3. Tunnustelujen jälkeen vetäjä kutsuu koolle kaikki eduskuntaryhmät informoidakseen käymänsä neuvottelukierroksen tulokset eli, mitkä eduskuntaryhmät ovat päättäneet jatkaa varsinaiseen hallituksen muodostamiseen tähtääviä asianneuvotteluja.

4. Kun neuvottelutulos on saavutettu, hallitusneuvottelujen vetäjä ilmoittaa tasavallan presidentille tuloksellisista neuvotteluista eli saavutetusta yhteisymmärryksestä hallitusohjelman ja valtioneuvoston kokoonpanon sekä pääministeriehdokkaan suhteen.

5. Presidentti antaa puhemiestä kuultuaan eduskunnalle neuvottelujen tuloksen perusteella tiedon pääministeriehdokkaasta asiaa koskevalla kirjelmällä.

6. Tasavallan presidentin ilmoitus pääministeriehdokkaasta ilmoitetaan saapuneeksi eduskunnan täysistunnossa ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon.

7. Seuraava täysistunto pidetään heti edellisen istunnon päätyttyä ja istunnossa äänestetään (koneäänestys) tasavallan presidentin ilmoittamasta pääministeriehdokkaasta. Keskustelua ei sallita.

Jos tasavallan presidentin ilmoittama pääministeriehdokas saa taakseen enemmän kuin puolet annetuista äänistä, hänet on valittu pääministeriksi (PeL:n 61 § 2 mom).

8. Pääministerin valinnasta ilmoitetaan heti tasavallan presidentille eduskunnan kirjelmällä.

9. Tasavallan presidentti voi tämän jälkeen myöntää eron entiselle hallitukselle ja nimittää eduskunnan valitseman henkilön pääministerin tehtävään ja muut ministerit samassa yhteydessä pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

10. Uuden hallituksen (valtioneuvoston) järjestäytymisistunto heti tervehdyskäyntien jälkeen, jossa valtioneuvosto mahdollisesti päättää antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (PeL 62 §). Samalla annettaneen eduskunnalle selvitykset ministerien sidonnaisuuksista (PeL 63 §).

11. Vanhan ja uuden hallituksen tervehdyskäynnit tasavallan presidentin luona vielä samana päivänä.

12. Eduskunnan täysistunnossa tämän jälkeen lähipäivinä valtioneuvoston hallitusohjelmatiedonanto ja selvitykset ministerien sidonnaisuuksista ilmoitetaan saapuneiksi ja pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon. Seuraava istunto pidettäneen heti edellisen jälkeen. Sen aluksi ovat ministerien sidonnaisuudet ainoassa käsittelyssä. Niiden jälkeen käydään keskustelu tiedonannosta ja sen päätyttyä tehdään päätös valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta.

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 määrääminen 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 menettelyllinen, 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 säätämiseen saakka.⁴²² 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 muodostamisen menettelyn 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. Sään-

422 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.

nöksen soveltamisessa oleellinen kysymys siitä, minkälaisia kokoonpanon muutoksia on pidettävä merkittävänä, jää paljolti käytännön varaan. Kun kysymys viime kädessä on parlamentaariseen luottamusvaatimukseen liittyvästä järjestelystä, täytynee muutosten merkittävyyden tässä tarkoittaa 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 ilmi tuotuihin poliittisiin tavoitteisiin.⁴²³

Hallituksen parlamentaarisessa pohjassa tapahtuneen muutoksen johdosta eduskunnalle annetut tiedonannot ovat käytännössä harvinaisia. Kesältä 2017 on kuitenkin yksi esimerkitapaus. Pääministeri Juha Sipilän hallitus, jonka muodostivat Suomen Keskusta, Perussuomalaiset ja Kansallinen kokoomus, antoi 15.6.2017 eduskunnalle tiedonannon, jonka aiheena ollut tilanne kuvattiin siinä seuraavasti:

”Hallituksen parlamentaarisessa pohjassa on 13.6.2017 tapahtunut merkityksellinen muutos, joka ei vaikuta hallituksen kokoonpanoon. Perussuomalaisten eduskuntaryhmästä erosi 20 kansanedustajaa, jotka muodostivat oman eduskuntaryhmän nimeltä Uusi Vaihtoehto (uv) – Nytt alternativ (na). Kaikki Perussuomalaisten eduskuntaryhmään ennen muutosta kuuluneet viisi valtioneuvoston jäsentä siirtyivät uuteen eduskuntaryhmään.

Hallituksen parlamentaarisen pohjan muodostavat kolme eduskuntaryhmää: Keskustan eduskuntaryhmä (49 kansanedustajaa), Kokoomuksen eduskuntaryhmä (37 kansanedustajaa) ja Eduskuntaryhmä Uusi vaihtoehto (20 kansanedustajaa).

Hallitus jatkaa työtään toukokuussa 2015 eduskunnalle annetun hallitusohjelman mukaisesti...”

Asian käsittelyssä jätettiin kaksi epäluottamuslause-ehdotusta. Lopullisessa äänestyksessä 20.6.2017 valtioneuvoston todettiin äänin 104–85 nauttivan eduskunnan luottamusta.

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 mer-

⁴²³ Hallituksen kokoonpanossa tapahtuneiden muutosten merkittävyyden erittelyistä ks. HE 1/1998 vp, s. 114 ja aikaisempien säännösten yhteydessä HE 253/1984 vp, s. 12 ja PeVM 11/1986 vp, s. 4.

kitsevän sitä, että vain perustuslain tasolla voidaan kieltää luottamuskysymyksen käsittely ja luottamusta koskevan kannan esittäminen tietyssä yhteydessä.

Välikysymys

Luottamuskysymyksen esille saamista ja samalla myös asiassa tehtävän ratkaisun selvyyttä palvelevat perustuslain säännöstit, 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.⁴²⁴ 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 merkittävilta 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. Välikysymyksen käsittelyä oli aikaisemmin kielletty jatkamasta seuraavilla valtiopäivillä (1928 VJ 37 §; PL 49,2 §). Perustuslain tarkistuksessa 2011 on rajoitus kuitenkin poistettu (112/2011).

Välikysymyksen käsittelyyn sisältyi aikaisemmin menettelymuotona päiväjärjestykseen siirtyminen. Luottamus tai sen puuttuminen ilmaistiin sen lausuman sanamuodolla, jolla eduskunta asian käsittelyn lopuksi totesi siirtyvänsä päiväjärjestykseen. Menettelymuoto omaksuttiin säädöstekstiin jo 1907 vuoden työjärjestyksessä (31 §), jossa se liittyi senaatin jäsenille esitettäviä kysymyksiä koskevaan 1906 VJ 32 §:ään. Perustuslain tekstissä menettely on ollut edellä mainitusta 1906 VJ 32 §:ään vuoden 1917 lopulla tehdystä, välikysymysmenettelyä koskevasta muutoksesta alkaen. Menettelymuodon taustalla on ehkä alun perin ollut ajatus siitä, että hallituksen vastattavaksi valtiopäivillä esitetty (väli) kysymys ja siihen vastaaminen oli valtiopäivien toiminnassa sillä tavoin tavanomaiseen menoon kuulumaton asia, että sen yhteydessä oli aiheellista puhua käsittelystä päiväjärjestyksen ulkopuolella ja palaamisesta päiväjärjestykseen. Vaikka tämänkaltaisen toisenlaiseen aikaan ehkä soveltunut ajatus ei mitenkään vastaa eduskunnan asemaa ja tehtäviä parlamentaarisessa järjestelmässä, säilyi menettelymuoto aluksi vielä nykyisenkin perustuslain mukaisessa järjestelmässä, tosin työjärjestyksessä säädeltynä (TJ 22 §). Työjärjestykseen vuoden 2010 lopussa tehdyissä muutoksissa (71/2011) mm. välikysymystä koskevia menettelymuotoja selkeytettiin ja luovuttiin kokonaan päiväjärjestykseen

424 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.

siirtymistä koskevista, vailla sisällöllistä katetta olleista lausumista. Uudistus säädettiin tulemaan voimaan 1.5.2011.⁴²⁵

Työjärjestyksen 22 §:n (71/2011) mukaan esitetään tehty välikysymys täysistunnossa ja lähetetään keskustelutta valtioneuvostolle vastattavaksi. Välikysymykseen vastataan puhemiehen kanssa sovittuna aikana PL 43 §:ssä säädetyn viidentoista päivän kuluessa. Jos välikysymyksestä käydyn keskustelun aikana tehdään ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille, toimitetaan valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta äänestys. Äänestys toimitetaan vain kannatetusta ehdotuksesta (TJ 60,4 §). Eduskunta voi päättää lähettää asian valiokuntaan, jonka tulee säännöksen mukaan tällöin tehdä ehdotus eduskunnan päätökseksi. Jos välikysymyksen käsitteilyssä ei tehdä ehdotusta epäluottamuslauseesta, katsotaan hallituksen tai ministerin nauttivan eduskunnan luottamusta. Käytännössä välikysymysmenettely, jonka tarkoituksena juuri on hallituksen nauttiman luottamuksen kyseenalaistaminen, ei juuri pääty näin, vaan käsittelyssä tehdään epäluottamuslausetta tarkoittava ehdotus. Kun aikaisempien säännösten puitteissa luottamus tai epäluottamus ilmaistiin päiväjärjestykseen siirtymisen -yksinkertaisen tai perustellun – sanamuodolla, saattoi periaatteessa jäädä tulkinnanvaraisuutta siihen, minkälainen perusteltu päiväjärjestykseen siirtymistä koskeva lausuma oli syytä katsoa epäluottamuslauseeksi tai hallituksella ehkä mahdollisuus tulkita luottamuslauseeksi. Jo PL 43,2 §:n säännös lähtee nyt siitä, että välikysymyksen käsitteilyssä voi äänestykseen tulla vain epäluottamusta tarkoittavia ehdotuksia. Työjärjestyksen 22 §:n tähänastinen säännös, jossa puhuttiin ”ehdotetun perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodon” hyväksymisestä, ei tässä suhteessa ollut yhtä selvä. Säännöksen uusi sanamuoto seuraa tässä PL 43,2 §:n sanamuotoa ja viittaa sekin siten selvästi siihen, että välikysymyksen käsitteilyssä voi äänestykseen tulla vain epäluottamuslauseeksi katsottavia ehdotuksia.⁴²⁶

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 merkille, että säännöksessä ei ole kysymys toimivaltaan, vaan toimialaan kuulumisesta. Sananvalinta säännöksessä vastaa hallitukselle parlamentaarisessa järjestelmässä kuuluvan vastuun luonnetta. Kysymys on

425 Ko. muutoksista työjärjestykseen ks. PNE 2/2010 vp ja siitä annettu PeVM 7/2010 vp.

426 TJ 22 §:ssä tarkoitettulla 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. myöhempanä viitteessä 431 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.

tehtäväkentästä, kaikesta siitä julkisesta toiminnasta, johon hallituksen voidaan edellyttää aloite- ja muiden valtuuksien puitteissa voivan vaikuttaa.⁴²⁷ Säännöksessä tarkoitettu valtioneuvoston ”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.⁴²⁸ 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.⁴²⁹ 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 säädettyssä 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 ulkopuo-

427 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.

428 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 aiheutta. 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.

429 Ks. Antero Jyräki, Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä (Vammala 1967), s. 276–281, erit. s. 280.

lelle.⁴³⁰ Koko valtioneuvoston vapauttamista koskevan päätöksen esittelee PL 58,4 §:n mukaan asianomainen esittelijä. Hallituksen nimittäminen ei tämän kautta kuitenkaan muodostu erityisesti vain presidentin asiaksi, johon ei voisi liittyä mitään nimitetyn hallituksen poliittiseen vastuuseen vaikuttavaa seikkaa. Aikaisempien perustuslainsäännösten 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.⁴³¹ 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 välikysymyssäännöstö, on välikysymyksiä tehty vuoden 2018 valtiopäivien loppuun mennessä yli 300.⁴³² 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

430 Ministerin nimittämistä koskevasta välikysymyksestä ks. ed. Lähteenmäen 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).

431 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 valtakunnan oikeudessa 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 ministeristä ei nauti eduskunnan luottamusta. Ks. 1966 vp ptk, s. 187–188, 292–322. Pääministerin esittämien perustelujen arvioinnista ks. myös Joutsamo 1980, s. 67–68.

432 Sekä vaatimus, että hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, että nykyisenkaltainen välikysymyssäännöstö sisällytettiin perustuslakiin 1906 VJ 32 §:n muutoksella 31.12.1917. Joutsamo (1980, s. 106–132) esittää perusteellisen ja monipuolisen empiirisen 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 tehtiin vuoden 2010 valtiopäivien loppuun mennessä 42 välikysymystä, joista vaalikaudella 2007–2010 12 välikysymystä. Vaalikaudella 2011–2015 tehtiin 22 välikysymystä. Vaalikaudella 2015–2019 tehtiin 15 välikysymystä.

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 kohtuutoman pitkiksi muodostuneiden välikysymyskeskustelujen kanssa niiden kiinnostavuus on vähentynyt.”⁴³³

Välikysymyksen ensisijaisen tarkoituksen, hallituksen tai ministerin nauttiman luottamuksen punnitsemisen, kannalta on huomionarvoista, että vuosina 1918–1990 on tuolloisten säännösten mukainen 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).⁴³⁴ Epäluottamuslauseita ei ole tuon ajan 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 ulkoasiainministerin 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.⁴³⁵

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

433 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 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.

434 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.

435 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 Jyränki 1978, s. 86, 252–253.

edustaja Schaumannin ehdotuksesta äänin 108–84 lähettää perustuslakivaliokuntaan. Hallitus jätti tämän jälkeen eronpyyntönsä (24.11.1926).⁴³⁶

Seuraavan kerran välikysymysmenettely johti epäluottamuslauseeseen ja hallituksen eroon vuoden 1928 syksyllä. Välikysymyksen kaatui Sunilan I hallitus, joka myös oli vähemmistöhallitus. Välikysymyksen aiheena olivat suojeluskuntalaisten eräissä tapauksissa suoritamat 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.⁴³⁷

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 ensi sijassa juuri hallituksen osittainen uusiminen 2.9.1957. Välikysymyksen esittäjinä olivat sosiaalidemokraatit ryhmän puheenjohtajan, edustaja Henrikssonin johdolla. Välikysymyksessä kysyttiin muun muassa, katsoiko hallitus olevansa ”parlamentaarisesti hyväksyttävien, laillisin muodoin toimeensa asetettu”. Lopullisessa äänestyksessä edustaja Hertta Kuusisen ehdotus, jossa hallituksen katsottiin myötäilevän oikeistopiirin 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.⁴³⁸

Sukselaisen I hallituksen näin erottua muodostettiin 29.11.1957 Rainer von Fieandtin 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 kritisoiva perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen puhemiehen ehdotuksen yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä äänin 143–50. Hallitus pyysi tämän johdosta eroa.⁴³⁹ – Tapausta voidaan pitää mielenkiintoisena myös sikäli, että siinä välikysymys tehtiin hallitukselle, jota ei ollut muo-

436 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 siirtyä päiväjärjestykseen.” Eduskunta hyväksyi tämän menettelytavan.

437 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 kehottaa hallitusta entistä tarkemmin huolehtimaan siitä, etteivät suojeluskunnat, näiden viranomaiset tai jäsenet sekaudu heille kuulumattomiin nimitys- tai muihin asioihin, sekä siirtyä päiväjärjestykseen.”

438 Ks. 1957 vp ptk, s. 1977–1978, 2008, 2021–2161 sekä Jansson 1982, s. 139.

439 Ks. 1957 vp ptk, s. 3935–3937, 3963, 3988–3989, 4057–4327 sekä Jansson 1982, s. 139–140, 149.

dostettu 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 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.⁴⁴⁰ Tiedonantoja esitettiin tämän jälkeen harvakseltaan ja yleensä poliittisesti merkittäviksi katsotuissa asioissa. Tiedonantoa ja sen käsittelyä koskevaa säännöstöä ei merkittävästi muutettu ennen uuden perustuslain säätämistä.⁴⁴¹

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.

440 Säännöksestä ja sen taustasta ks. Hakkila 1939, s. 478–480 ja valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea, Komiteanmietintö 1921:21, s. 35. Komitea perusteli asiassa tekemänsä 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 luottamuslausetta 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.

441 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 epäluottamuslausetta 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 rahan siirtymisestä eduskunnan päätettäväksi.

Tiedonannon käsittelyä koskevat suuressa määrin samanlaiset säännökset ja näkökohdat kuin edellä tarkasteltua välikysymyksen käsittelyä. Myös tiedonannon ja siihen liittyvän luottamuskysymyksen käsittelyyn kuului aikaisemmin ajatus käsittelyn tapahtumisesta päiväjärjestyksen ulkopuolella ja luottamusta koskevan kannan ilmaisemisesta päiväjärjestykseen siirtymistä koskevan lausuman muotoilulla. Samassa yhteydessä kuin vuonna 2010 muutettiin välikysymyksen käsittelyä koskevaa TJ 22 §:ää, muutettiin myös valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyä koskevaa TJ 23 §:ää (71/2011). Tiedonannon käsittelyä yksinkertaistettiin ja se ei enää rakennu ajatukselle päiväjärjestyksen ulkopuolella tapahtuvasta käsittelystä ja päiväjärjestykseen siirtymisestä⁴⁴².

Tiedonanto käsitellään täysistunnossa. Sekä PL 44,2 §:n säännös että TJ 23 §:n säännös (71/2011) lähtevät nyt siitä, että käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille. Äänestettäväksi otetaan vain kannatettu ehdotus (TJ 69,4 §). Eduskunta voi päättää lähettää asian valiokuntaan, jonka tuolloin tulee tehdä ehdotus eduskunnan päätökseksi asiassa.

Tiedonannon antaminen eduskunnalle on PL 44,1 §:n mukaan valtioneuvoston harkinnassa. Perustuslaissa on lisäksi säädetty, että muodostetun uuden valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ”ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle” ja samoin on meneteltävä valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa (PL 62 §). Siihen, että tiedonannon antaminen muuten on hallituksen harkinnassa ja että tiedonannon käsittely eduskunnassa aina johtaa päätöksentekoon hallituksen tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, soveltuu hyvin huonosti ajatus, että hallitus voitaisiin tavallisella lailla velvoittaa antamaan eduskunnalle tiedonanto. Näin ei ole puhtaasti kotimaisissa järjestelyissä tietävästi koskaan tehtykään, mutta näin on tehty kahdessa Euroopan unionin toimintaan liittyvässä ja eduskunnan budjettivaltaa koskevassa tapauksessa.⁴⁴³ Näitä erikseen perustuslaissa tai laissa säädettyjä tiedonantoja lukuunottamatta on tiedonannoissa yleensä ollut kysymys hallituksen tärkeinä pitämistä ratkaisuisista tai linjauksista, joille on haluttu saada eduskunnan poliittinen hyväksyntä. Käytännön pidättyvyyttä kuvaa osaltaan se, että kymmenvuotiskautena 2001–2010 annettiin hallitusohjelmaa koskevien tiedonantojen lisäksi vain neljä tiedonantoa. Vaalikaudella 2011–2014 annettiin hallitusohjelmaa

442 Muutoksista ks. PNE 2/2010 vp ja siitä annettu PeVM 7/2010 vp. Muutokset säädettiin tulemaan voimaan 1.5.2011.

443 Ks. laki Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista (668/2010). Lain mukaan valtioneuvosto voi antaa valtiontakauksia Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle ja ennen päätöstä valtiontakauksen myöntämisestä valtioneuvosto antaa asiasta tiedonannon eduskunnalle (3 §). Ko. esitystä (HE 71/2010 vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Toinen tapaus on laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta (jne.) tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta (ym.) (869/2012). Lain korjausmekanismia koskevan 3 §:n mukaan valtioneuvoston tulee, jos neuvosto on antanut päätöksen, jossa vahvistetaan, että Suomi ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia, ilman aiheutonta viivytystä antaa eduskunnalle tiedonanto. Säännöksessä on myös tiedonannon sisältöä koskevia ohjeita. Ko. esitys oli käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa (PeVL 37/2012 vp). Valiokunta totesi varsin seikkaperäisen perustelun lopuksi:

”Selonteko- ja tiedonantomenettelyä ehdotetaan korjausmenettelyä koskevan sopimusvelvoitteen täyttämiseksi. Korjausmenettelylle ei ole kansallisessa järjestelmässä vaihtoehtoja, erityisen hyvin sopivaa menettelytapaa. Tiedonanto- ja selontekomenettelyä puoltaa se, että ne mahdollistavat eduskunnan osallistumisen merkittävään talouspoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Sääntely on perustuslain kannalta ongelmaton.”

koskeneiden tiedonantojen lisäksi kaikkiaan kuusi tiedonantoa. Vaalikaudella 2015–2018 annettiin nimitetyn hallituksen ohjelmaa koskeneen tiedonannon lisäksi neljä tiedonantoa. Niistä VNT 2/2015 vp koski kustannuskilpailukykyä vahvistavia toimia, VNT 1/2017 vp koski hallituksen parlamentaarisessa pohjassa tapahtunutta muutosta (osan Perussuomalaisten ryhmään kuuluneista siirryttyä uuteen ryhmään), VNT 1/2018 vp koski hallituksen työllisyyspolitiikkaa ja työllistämiskynnyksen madaltamista pienissä yrityksissä sekä VNT 2/2018 vp Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle annetun valtiontakauksen voimassaoloajan pidentämistä.

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 perustuslaissa tarkoitettua luottamuksen puuttumista.⁴⁴⁴ 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,

444 Kuriositeettina voidaan tässä viitata presidentti J.K. Paasikiven päiväkirjamerkintään 13.8.1953 (Paasikiven päiväkirjat 1944–1956 2, s. 364). Paasikivi ensin mainitsee joidenkin lehtien väittäneen, että ei ollut parlamentarismin mukaista, että Kekkosen hallitus ei eronnut, kun eduskunta ei hyväksynyt sen esityksiä ”äskän”. Tähän päiväkirjan pitäjä toteaa ”Tämä ei pidä paikkaansa” ja jatkaa sitten hieman edempänä: ”....Eduskunta tosin ei hyväksynyt hallituksen esityksiä, jotka kuuluivat hallituksen ohjelmaan. Sen johdosta Kekkonen olisi voinut erota, koska hänellä ei ole eduskunnan luottamusta. Mutta tapahtuu usein, että eduskunta ei hyväksy hallituksen tärkeitä esityksiä, mutta hallitus ei sen johdosta eroa.”

että hallitus aina myös itse arvioi edellytyksensä jatkaa ja voi oman harkintansa pohjalta päätyä eronpyyntöön.⁴⁴⁵

Vaikka kansanedustajilla tuleekin parlamentaarisessa järjestelmässä olla joustava mahdollisuus saattaa hallituksen tai yksittäisen ministerin nauttima luottamus eduskunnan päätettäväksi, ei jo menettelytapojen ennakoitavuuden vuoksi voida lähteä siitä, että missä tahansa täysistuntomenettelyssä voitaisiin tehdä epäluottamusta tarkoittava ehdotus ja saada se äänestykseen. Jos jotkin valtiosääntöiset järjestelyt – kuten esimerkiksi PL 45 §:ssä tarkoitetut kysymykset, ilmoitukset ja keskustelut – on nimenomaisesti tarkoitettu vain täysistunnossa ilman päätöksiä tapahtuvaa informointia ja keskustelua varten, ei voida pitää asianmukaisena, että niiden yhteydessä voitaisiin kuitenkin päättää hallituksen tai ministerin nauttimasta luottamuksesta tai tehdä epäluottamuslausetta tarkoittava ehdotus. Eri asemassa on jo sellainen täysistuntokäsittely, jossa ei myöskään voida tehdä käsiteltävää asiaa koskevia päätöksiä mutta joka on – esimerkiksi lähetekeskustelun tapaan – osa täysistunnossa myöhemmin tapahtuvaa konkreettista päätöksentekoa edeltävää käsittelyjen kokonaisuutta. Tällaisessa täysistuntokäsittelyssä ei olisi estettä luottamuslauseäänestystä koskevan ehdotuksen tekemiseen, semminkin kun oikeus ehdotuksen tekemiseen ei tietystikään tarkoita oikeutta vaatia välitöntä äänestystä. Kun luottamuksen olemassaolo tai sen puuttuminen ei luonteeltaan välttämättä ole vain johonkin konkreettiseen asiayhteyteen liittyvä kysymys, ei näytä aiheelliselta ainakaan tiukasti soveltaa eduskunnan menettelyissä sinänsä tärkeää asiayhteyteen kuulumisen vaatimusta myös epäluottamuslausetta koskevan ehdotuksen tekemiseen.⁴⁴⁶

Perustuslakiin sisältyy myös 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.

445 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 seikkaperäisesti 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 välikysymysmenettelyssä vuonna 1922 ja Leinolle hallituksen kertomuksen käsittelyssä vuonna 1947).

446 Käytännössä tekevät yksittäiset kansanedustajat epäluottamuslause-ehdotuksia verraten harvoin. Esimerkkinä viime vuosilta voidaan mainita ed. Oinosen 17.9.2013 (PTK 83/2013 vp, päiväjärjestyksen kohta 35) tekemä ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta pääministeri Kataiselle. Ehdotus tehtiin hallituksen vuosikertomuksen lähetekeskustelussa. Asian käsittely keskeytettiin. Istunnossa 19.9.2013 (PTK 85/2013 vp, päiväjärjestyksen kohta 1) äänestettiin epäluottamuslause-ehdotuksesta (ehdotus hylättiin) ja päätettiin vuosikertomuksen lähettämistä perustuslakivaliokuntaan. Mainita voidaan myös tapaus vuoden 2012 keväältä. Täysistunnossa 21.3.2012 (PTK 27/2012 vp, päiväjärjestyksen kohta 2) oli osin toisessa, osin ainoassa käsittelyssä esitys turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta salaamisesta Suomen ja Israelin välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Käsittelyssä ed. Tiilikainen teki ehdotuksen epäluottamuslauseen antamisesta puolustusministeri Wallinille varuskuntien lakkauttamisessa noudatetun menettelyn johdosta ja ed. Mustajärvi samoin ehdotuksen epäluottamuslauseen antamisesta puolustusministeri Wallinille Israelin kanssa tehdyn asekaupan salaamisen johdosta. Keskustelu asiasta päättyi. Istunnossa 22.3.2012 (PTK 28/2012 vp, päiväjärjestyksen kohta 1) päätettiin ko. sopimuksen ja lakiehdotuksen hyväksymisestä ja hylättiin kumpikin epäluottamuslause-ehdotus.

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.⁴⁴⁷ Aikaa myöten kuitenkin havaittiin, että järjestely, joka ei voinut johtaa minkäänlaiseen eduskunnan kannan määrittelyyn, oli omiaan johtamaan jäsenytmättömiin keskusteluihin. Tämän vuoksi muutettiin selontekoa koskenutta VJ 36,3 §:ää vuonna 1989 niin, että selonteko oli lähetettävä valmistelevalle käsittelyvaliokuntaan, 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 esitetyssä asiassa. Selonteon tiedonantoa kevyempi luonne kuitenkin säilytettiin sikäli, että säännöksessä nimenomaan kiellettiin tekemästä selonteon käsittelyssä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.⁴⁴⁸

Selontekoa ja sen käsittelyä koskevat säännökset PL 44 §:ssä ja TJ 23 §:n alkuperäisessä, vuonna 1999 hyväksytyssä muodossa vastaavat oleellisesti säätelyä VJ 36,3 §:ssä. Selonteon antaminen eduskunnalle on PL 44 §:n mukaan valtioneuvoston harkinnassa (valtioneuvosto ”voi antaa”). Käytännössä on kuitenkin joissain tapauksissa katsottu, että valtioneuvostolle voidaan tavallisessa laissa säätää velvollisuus selonteon antamiseen tietyistä asiasta, jos tähän on painavia syitä.⁴⁴⁹

447 Muutoksesta ja sille esitetyistä perusteluista ks. HE 132/1969 vp ja PeVM 16/1969 vp sekä L 685/1969. Ks. toisaalta 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 menettelytapana, 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 (menettelytapakysymyksiä voidaan selonteon avulla saattaa eduskunnassa keskusteltavaksi ja valiokuntavalmistelun kohteeksi.

448 Vuoden 1989 muutoksesta ks. HE 246/1988 vp ja PeVM 2/1989 vp sekä L 297/1989.

449 Perustuslakivaliokunnan suhtautuminen tällaisen velvollisuuden asettamiseen tavallisessa laissa tulee hyvin esille tuoreessa lausunnossa, joka koski ehdotusta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ym. (PeVL 67/2014 vp, s. 13). Valiokunta lausui:

”Esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista ohjausta vahvistettavaksi nykyisestä. Tähän liittyen valtioneuvosto velvoitetaan järjestämislakiehdotuksen 26 §:n perusteella antamaan joka neljäs vuosi eduskunnalle selonteko sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteista sekä palvelujen järjestämistä koskevista strategisista linjauksista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut perustuslain 44 §:ssä luotuun järjestelmään äärimmäisen huonosti soveltuvaksi, että valtioneuvosto, sille lähtökohtaisesti kuuluva vapaa aloitevalta sitoen, velvoitetaan lain säännöksiin antamaan määrätystä asiasta ja tietyssä ajassa selonteko eduskunnalle. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta selvästi luontevampaa olisi, että tällainen velvoite olisi laadultaan poliittinen ja että se siten perustuisi eduskunnan vastauksessaan ilmaisemaan tahtoon (PeVL 37/2006 vp, s. 8/II ja PeVL 5/2004 vp, s. 3/I) Toisaalta valiokunta on ilmastolakia koskevassa lausunnossaan katsonut selontekomenettelystä säätämiseksi olleen asian yhteiskunnalliseen

Perustuslain säännöksessä ei suoraan edellytetä selonteon eduskuntakäsittelyn päättymistä jonkin lausuman hyväksymiseen. Säännöksen ja TJ 23,3 §:n muodostama kokonaisuus ja niiden tausta VJ 36 §:ssä antaa kuitenkin aiheen pitää jonkinlaisen lausuman hyväksymistä pääsääntöisenä lopputulemana selonteosta käydylle keskustelulle.⁴⁵⁰ Vuoden 2010 lopulla hyväksyttiin TJ 23 §:n muutos (71/2011), johon muun ohessa sisältyi edellä jo välikysymyksen yhteydessä tarkasteltu luopuminen ajatuksesta, että käsittely tapahtuu päiväjärjestyksen ulkopuolella. Säännöksen muutos ei kuitenkaan merkinnyt käsittelyn sisällöllisten peruspiirteiden muuttumista. Uuden TJ 23 §:n (71/2011) 3 momentin mukaan eduskunta päättää selonteosta käydyn keskustelun jälkeen, mihin valiokuntaan asia lähetetään ja antaako yksi tai useampi muu valiokunta lausuntonsa asiasta sitä valmistelevalle käsittelevälle valiokunnalle. Valiokunnan on ehdotettava selonteon johdosta hyväksyttävän kannanoton sanamuoto. Lausuman lopullisen sanamuodon päättää täysistunto. Valmistelu valiokunnassa on säännöksessä pääsääntö. Eduskunta voi momentin lopun mukaan ”kuitenkin” päättää olla lähettämättä asiaa valiokuntaan. Tällöin eduskunta ei hyväksy selonteon johdosta mitään kannanottoa.

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.

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):

merkitykseen kytkeytyviä painavia syitä (PeVL 43/2014 vp, s. 2). Ehdotetulle sääntelylle voidaan tässäkin tapauksessa katsoa olevan vastaavia perusteluja.”

450 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.

”Säännös koskee kaikkia kansanedustajia ja sisältää viime kädessä puhemiestä 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 tietyin jäsenen on erottava. Kiellettyjä eivät sen sijaan 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 mukaiseksi katsottua lausunman sanamuotoa epäluottamuksen ilmauksena, voisi tämä merkitä käytännössä sitä, että edustajat tietävät sanamuodon hyväksymisestä äänestäessään tosiasiaa äänestävänsä siitä, jatkaako hallitus. Päätöksenteko olisi siten tosiasiaa 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 äänestetään lopuksi hallituksen tai yksittäisen ministerin nauttimasta luottamuksesta.

Perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa (1112/4.11.2011) on nimenomaisella säännöksellä luotu selontekomenettelylle erityinen käyttötilanne, joka on parlamentaarisen hallitustavan kannalta merkittävä, mutta tuskin juuri tulee esille käytännössä. Perustuslain tarkistuksen yhtenä tavoitteena oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen, ja siltä pohjalta tarkasteltiin myös PL 58 §:n 2 momenttia, joka koskee menettelyä tilanteessa, jossa tasavallan presidentti ei päättää asiaa parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston tekemän ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Voimassa olleen säännöksen mukaan, jos presidentti ei ratkaisuehdotusta hyväksynyt, asia palautui valtioneuvoston valmisteltavaksi ja tämän jälkeen presidentti saattoi periaatteessa tehdä valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen muissa kuin eduskunnalle annettavia esityksiä koskevissa asioissa. Hallituksen esityksessä perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp) haluttiin vahvistaa parlamentaarisen elementin merkitystä tässä päätöksenteossa sillä tavoin, että presidentti olisi eräitä asiaryhmiä koskevin varauksin sidottu päättämään asian valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Varaukset koskivat lain vahvistamista ja virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevia asioita, mikä käytännössä merkitsi sitä – kun hallituksen esityksiä eduskunnalle koskevat asiat siirrettiin samassa uudistuksessa valtioneuvoston päätettäväksi – että ehdotettu uusi päätöksentekomenettely tuli koskemaan lähinnä vain päätöksentekoa erilaisissa kansainvälisissä asioissa. Tasavallan presidentin päätöksentekoa hänen päätösvaltaansa kuuluvissa asioissa ei kuitenkaan katsottu asianmukaiseksi sitoa suoraan valtioneuvos-

ton kulloinkin omaksumaan kantaan, vaan vain eduskunnan linjausten mukaisiin kantoihin. Tämän mukaisesti hallitus esitti PL 58 §:n muuttamista niin, että presidentin oli tehtävä ko. asioissa päätöksensä ”valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa”.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi esitystä käsitellessään sinänsä pyrkimyksen sitoa tasavallan presidentin päätöksenteko ehdotetuin tavoin valtioneuvoston eduskunnan kantaa vastaaviin kantoihin, mutta katsoi ehdotuksen vaativan täsmentämistä (PeVM 9/2010 vp, s 11–12). Valiokunta totesi tässä kohden mm.:

”Ehdotettu menettely muodostuu eduskunnan kannanilmaisun muodon, sisällön ja ajan- kohdan osalta liian joustavaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Sääntelyn periaatteellisen merkityk- sen vuoksi on tärkeää, että eduskunnan kanta ilmaistaan aina nimenomaisesti täysistunnon kannanotossa niin, että se kohdistuu päätettävänä olevaan asiaan. Siten eduskunnan kanta ei valiokunnan mielestä voi esityksen perusteluissa ilmaistulla tavalla perustua asian aikai- semmissa vaiheissa eduskuntakäsittelyssä muodostettuun kantaan eikä eduskunnan valio- kunnan asiassa ilmaisemaan kantaan. Menettelyn luonteen vuoksi valiokunta ei liioin pidä tarpeellisena, että asian käsittelyn päätteeksi voitaisiin toimittaa tiedonantomenettelyn mah- dollistama äänestys valtioneuvoston luottamuksesta. Perustelluimpina vaihtoehtona valio- kunta pitää sitä, että halutessaan saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvosto antaa eduskunnalle perustuslain 44 §:ssä tarkoitetun selonteon. Asiasta päätetään tämän jälkeen eduskunnan kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä presidentille ehdottaa. Valiokunta on muuttanut ehdotusta tämän mukaisesti.

Muutetussa muodossaan menettely asettaa käytännössä tiettyjä täsmällisyysvaatimuksia sekä selonteossa ilmaistavan valtioneuvoston kannan, että siihen vastauksena annettavan eduskunnan kannanoton suhteen. Selonteosta on riittävällä tarkkuudella käytävä ilmi, mihin asiaan eduskunnan kannanottoa haetaan. Eduskunnan on puolestaan ilmaistava kantansa niin täsmällisesti, että sitä voidaan käyttää uuden ratkaisuehdotuksen pohjana. ----- Menettely jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa sen suhteen, antaako se palautumisen jäl- keen eduskunnalle selonteon. Valtioneuvosto voi myös harkita, haluaako se esittää eduskun- nan kannanoton mukaisen ratkaisuehdotuksen presidentille. Presidentti on kuitenkin sidottu valtioneuvoston toiseen ratkaisuehdotukseen vain, jos se on eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukainen.”

Perustuslain 58,2 §:n muutos hyväksyttiin valiokunnan ehdotuksen mukaisesti. Jos pre- sidentti ei hyväksy valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, valtioneuvosto voi säännöksen mukaan muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta antaa eduskunnalle selonteon ja jos valtioneuvosto tämän jälkeen tekee asiassa eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisen (uuden) ratkaisuehdotuksen, presidentin on päätettävä asiasta sen mukaisesti. Eduskunnan vetä- minen tällä tavoin ylimmän toimeenpanovallan piirissä syntyneen erimielisyys tilanteen ratkaisijan rooliin voisi merkitä kaikkien ”osapuolten” – tasavallan presidentin, valtio- neuvoston ja eduskunnan – arvovallan ja toimivaltasuhteiden kannalta herkkää ja vai-

kutuksiltaan vaikeasti ennakoitavaa tilannetta. Uuden menettelysäännösten merkityksen voidaankin katsoa paljolti olevan sen ennaltaehkäisevässä vaikutuksessa.⁴⁵¹

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 valtioneuvoston 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.⁴⁵²

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 seurantaa eduskunnassa. Selvitykset antaa kukin ministeri. Valtioneuvoston tehtävänä ei ole puuttua niiden sisältöön, vaan vain huolehtia niiden toimittamisesta kirjelmällä eduskuntaan. Selvitykset on eduskunnassa käsitelty

451 Ks. myös perustuslakivaliokunnan toteamusta em. mietinnön yleisperusteluissa (PeVM 9/2010 vp, s. 5):

”...Olennaisinta kuitenkin on, että menettely nähdään varsin poikkeuksellisenä ja viimekätisenä erimielisyyksien ratkaisukeinona. Järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena on toimia ristiriitojen kärjistymistä ennalta ehkäisten niin, että presidentti ja valtioneuvosto pyrkivät jo ennen muodollista päätöksentekotilannetta sovittamaan näkemyksensä yhteen ja näin välttämään avointa ristiriitatilannetta päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunta korostaa ulkoasiainvaliokunnan tavoin, että menettelyn piiriin kuuluvien asioiden mahdollinen arkaluonteisuus asettaa erityistä painetta niin valtioneuvostolle kuin presidentille yhteisen kannan määrittämiseksi jo ennen virallista käsittelyä.”

452 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 ohjelmatiedonantoa.” Valiokunta korosti myös sen tärkeyttä, että ministerin sidonnaisuuksissa toimikauden aikana tapahtuneet merkitykseltään olennaiset muutokset saatetaan eduskunnan tietoon.

ainoan käsittelyn asioina, vaikka eduskunta ei teekään kirjelmän johdosta päätöstä. Käytännössä selvitykset eivät ole juuri aiheuttaneet täysistunnossa keskustelua.⁴⁵³

453 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), pääministeri Vanhasen hallitusta koskenut kirjelmä (3.5.2007, ptk 17/2007 vp) ja pääministeri Kiviniemen hallitusta koskenut kirjelmä (8.9.2010, ptk 79/2010 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 toimita, kuten esimerkiksi välily-symyksissä 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 ilmi tuomiseen.

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, tavallisimmin 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 säätamisestä. 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.⁴⁵⁴

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 säädelyksi Euroopan unionin säädöksillä. Valtiosopimusten voimaansaattamislakien säätämis-

⁴⁵⁴ PL 95,2 §:n säännöstä on perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa (1112/2011) jonkin verran muutettu. Muutos ei kuitenkaan koske vaadittavaa enemmistöä. Ks. HE 60/2010 vp ja PeVM 9/2010 vp.

vallan tosiasiallista merkitystä eduskunnan toimivaltana vähentää merkittävästi se, että voimaansaattamislain säätämässä eduskunnalla ei yleensä juuri ole sisällöllistä harkintavaltaa, sillä lain sisältö määräytyy suoraan sopimuksen sisällöstä. Tämä vähentää samalla toimivallan tosiasiallista erillisyyttä seuraavassa 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 käsitysten 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 säännöstä muutettu niin, että hyväksymispäätös tehdään muutoin äänen enemmistöllä, mutta kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jos hyväksyttävä velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista.⁴⁵⁵ Periaatteellisesti tärkeää on, että eduskunnan hyväksyntä on saatava ennen Suomen sitoutumista tällaiseen velvoitteeseen.⁴⁵⁶

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 äänen enemmistöllä.

455 Enemmistövaatimuksen soveltamisalaa PL 95,2 §:ssä on jonkin verran muutettu perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa (1112/2011). Ks. HE 60/2010 vp ja PeVM 9/2010 vp.

456 Tästä etenemisjärjestyksestä ei ole perustuslaissa nimenomaisesti säädetty. Se vastaa kuitenkin aikaisempaa käytäntöä ja sitä on edellytetty sekä perustuslain säätämiseen johtaneissa esityksissä, että siitä annetussa mietinnössä, ks. HE 1/1998 vp, s. 148 ja PeVM 10/1998 vp, s. 27.

Eduskunnan antamaa hyväksyntää koskeva erityissäännös on 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.

Vaikka siinä ei tarkan oikeudellisesti olekaan kysymys eduskunnalle säädetyistä hyväksymisvallasta, voidaan tässä yhteydessä vielä mainita eduskunnan tai sen elinten osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon. Ns. rauhanturvaamislaisissa vuodelta 1984 (514/1984) oli jo edellytetty (2 §), että päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja sen lopettamisesta teki tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä ja että valtioneuvoston oli ennen valvontajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Säännökseen vuonna 1995 tehdyllä muutoksella (1465/1995) eduskunnan kuulemisvelvoitetta laajennettiin merkittävästi: jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, oli valtioneuvoston ennen esityksen tekemistä ”kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.”⁴⁵⁷ Vuoden 1984 rauhanturvaamislain vuonna 2006 kumonneessa laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) on eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon erillinen laajako säännös (3 §), jota on vuonna 2015 jonkin verran vielä täydennetty. Eduskunnan kuulemisen muoto määräytyy säännöksessä kriisinhallintaoperaation tosiasiallisen luonteen perusteella. Valtioneuvoston on ennen Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä tasavallan presidentille kuultava eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa. Eduskuntaa on kuultava antamalla sille selonteko, jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, tai jos ratkaisuehdotus koskee laissa tarkoitetun valmiusosaston asettamista.⁴⁵⁸

Menettelyjä Euroopan unionia koskevissa asioissa

Eduskunnan poliittisen kannan – eduskunnassa jossakin poliittisessa kysymyksessä valitsevan suhtautumisen – välittäminen ja välittyminen hallitukselle on luonnollinen ja arkinen elementti parlamentaarisen järjestelmän toiminnassa. Eduskunnan piirissä vaikuttavien kantojen välittämistä hallitukselle palvelevat eräät yleiset säädännäiset järjestelyt, kuten PL 47,2 §:ssä järjestetty valiokunnan oikeus saada valtioneuvostolta tai minis-

457 Vuoden 1995 muutoksesta ks. HE 185/1995 vp ja sitä koskenut PeVL 18/1995 vp. Lausunnossaan valiokunta totesi mm.: ”Eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan kuulemisessa ei valiokunnan mielestä näin ollen ole kysymystä olennaisesta uutuudesta valtiopäiväjärjestyksen mukaisiin menettelytapoihin. Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei valtioneuvoston kannanmuodostusta ole esityksessä millään tavoin oikeudellisesti sidottu eduskunnassa kuulemisessa ilmaistuun käsitykseen, korostuu ehdotuksen luonne lopullisen päätöksenteon valmisteluun kytkeytyvänä menettelyvelvoitteena. Rauhanturvaamislain 2 § ei valiokunnan mielestä näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”

458 Vuoden 2006 laista ks. HE 110/2005 vp ja siitä annettu PeVL 54/2005 vp. Kun esitys oli – lähinnä perustuslakivaliokunnan kannanotossa esitettyjen perustuslaillisten ongelmien vuoksi – peruutettu, annettiin asiassa uusi melko saman sisältöinen esitys, jonka pohjalta laki sitten säädettiin, ks. HE 5/2006 vp ja siitä annettu PeVL 6/2006 vp. Vuoden 2015 muutoksesta lakiin ks. HE 297/2014 vp. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevan päätöksentekojärjestelyn perustuslaillisesta taustasta ks. myös PL 58 §:n 6 momentti (1112/2011) ja siitä erit. PeVM 9/2010 vp, s. 12.

teriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta ja mahdollisuus antaa asiasta lausunto ministeriölle tai valtioneuvostolle sekä tähän liittyvä TJ 30 a §:ssä (895/2012) säädetty mahdollisuus ottaa tällainen selvitys keskusteltavaksi täysistunnossa. Erityisesti kansainvälisiin suhteisiin liittyvissä kysymyksissä ovat kuitenkin keskeisessä ja merkitykseltään jatkuvasti vahvistuvassa asemassa järjestelyt, jotka liittyvät Euroopan unioniin ja sen piirissä tapahtuvaan päätöksentekoon.

Näiden järjestelyjen peruspiirteet sisällytettiin perustuslakeihin jo 1990-luvun alkupuolella, kun Suomessa valmistauduttiin Euroopan talousalueen (ETA) jäsenyyteen. Perustuslakiin tehtyihin muutoksiin vaikutti merkittävästi ajatus siitä, että ETA-jäsenyyden kautta oli sisäpoliittisiksi katsottuja kysymyksiä koskevaa päätös- ja sääntelyvaltaa tuntuvasti siirtymässä ETA:n piirissä ratkaistavaksi. Jotta tasavallan presidentille HM 33 §:n mukaisesti ja myös käytännössä kuulunut merkittävä johtovalta kansainvälisiä suhteita koskevissa kysymyksissä ei tätä kautta laajenisi myös sisäpoliittisina pidettyihin kysymyksiin, lisättiin vuoden 1993 lopulla hallitusmuotoon sen 33 §:n säännökseen kajoamatta uusi 33 a §. Uudella säännöksellä siirrettiin – valtiopäiväjärjestykseen samalla tehtyjen muutosten tarkentamalla tavalla – ETA:n piirissä tehtäviä päätöksiä koskeva kansallinen valmisteluvalta ja päätösten kansallista täytäntöönpanoa koskeva valta eduskunnan toimivaltaa koskevin varauksin valtioneuvostolle. Samalla pyrittiin valtiopäiväjärjestykseen otettavien konkreettisten säännösten huolehtimaan siitä, että eduskunta pystyi tosiasiallisesti vaikuttamaan kansalliseen valmisteluun sellaisissa ETA:n piirissä päätettävissä asioissa, joita koskeva päätöksenteko muuten valtiosäännön mukaan kuuluisi eduskunnalle. Säännökset merkitsivät periaatteellista uutuutta sikäli, että eduskunta on yleensä päättävä, hyväksyvä orgaani, ei valmisteleva, valmisteluun osallistuva orgaani.

Perustuslakiin tehtyjen muutosten syitä ja tavoitteita valaisevat hyvin lausumat, joita perustuslakivaliokunta esitti perustuslainmuutosesitystä koskevassa mietinnössään. Esi-tetyt näkökohdat eivät ole Euroopan unioniin liittyvästä merkittävästä myöhemmästä kehityksestä huolimatta menettäneet painoarvoaan. Valiokunta totesi mm.:

”..... Erilaiset valtiosopimukset ja kansainvälisten järjestöjen päätökset suorastaan sääntelevät yksilöiden ja yhteisöjen asemaa ja myös kansallisten viranomaisten toimintaa. Tällaiset kansainväliset asiat ovat kuitenkin monesti perusluonteeltaan sisäpoliittisia, koska ne on alun perin järjestetty kansallisella tasolla. Nykyisin vain osa kansainvälisistä asioista koskee ulkopoliittikan perinteisiä kysymyksiä, kuten valtion poliittisia suhteita toiseen valtioon. Euroopan yhdentymiskehityksessä tämän seikan huomioon ottaminen johtaa siihen päätelmään, ettei eduskunta voi säilyttää asemaansa ylimpänä valtioelimenä, ellei sillä ole mahdollisuutta vaikuttaa tehokkaasti Suomen edustajien toimintaan ETA-sopimuksen alalla ja siten ETA:n päätöksentekoon. Eduskunnan asemaa koskeva perussäännös olisi hallitusmuotoon ehdotetun uuden 33 a §:n 1 momentti, jota etenkin menettelytapojen osalta täsmentäisivät valtiopäiväjärjestyksen uudet säännökset.

Kelvollisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi eduskunnalle yhdentymisasi-
oissa valtioneuvoston ja eduskunnan välille on kehitettävä pysyväisluonteinen ja jatkuva käsitelyprosessi. Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten mukaiset menettelytavat, ennen kaikkea valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 3 momentti ja 54 a § luovat tähän hyvät edellytykset. Lisäksi suuri valiokunta voi tarpeen mukaan kehittää yksityiskohtaisemmin käsityksiään ETA-asi-

oissa noudatettavista käsittelytavoista lähinnä ensiksi mainittuun lainkohtaan perustuvissa lausunnoissaan.

Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien realisuus ETA-sopimuksen aikana tulee riippumaan hyvin ratkaisevasti siitä, kuinka aikaisessa vaiheessa eduskunta, ennen kaikkea suuri valiokunta ja erikoisvaliokunnat sen työhön liittyen voivat perehtyä Euroopan yhteisöjen (EY) piirissä viriäviin ajatuksiin ja hahmotelmiin yhteisöläinsäädännön muuttamiseksi ETA-sopimuksen pöytäkirjojen ja liitteiden kattamilta osilta. Tämän toiseikan vuoksi perustuslakivaliokunta korostaa sen tärkeyttä, että valtioneuvosto ja yksittäiset ministeriöt pitävät oma-aloitteisesti suuren valiokunnan ajan tasalla tietoonsa (epävirallisestikin) tulleista yhteisöläinsäädännön muuttamishankkeista ja niiden etenemisestä EY:n valmistelussa. Valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 3 momentti ja myös hallitusmuodon 36 §:stä ilmenevä parlamentaarisen hallitustavan periaate viime kädessä tarjoavat tässä suhteessa riittävät oikeudelliset puitteet valtioneuvoston aktiiviselle toimimisvelvoitteelle.

Yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn eduskunnassa tulee rakentua sille lähtökohdalle, että asianomaiset erikoisvaliokunnat tuovat lausunnoillaan erityisasiantuntemukseensa nojautuvat perustellut käsityksensä suuren valiokunnan tietoon.....

Suuren valiokunnan tehtävänä on esittää mahdollisesti useammaltakin valiokunnalta saatujen lausuntojen pohjalta valtioneuvostolle eduskunnan kokonaisnäkemys, joka määräytyy tarvittaessa enemmistöperiaatteen mukaisesti....

Eduskunnan täysistunnon rooli yksittäisten yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä jäisi pakostakin yleensä varsin vähäiseksi. Tavallaan tämän vastapainoksi olisi suosittava täysistuntokeskustelujen käymistä yleisluonteisista ETA-sopimusta koskevista kysymyksistä...⁴⁵⁹

Kun vuotta myöhemmin valmisteltiin Suomen liittymistä Euroopan unioniin, säilytettiin presidentin ja valtioneuvoston toimivaltajakoa koskeva edellä viitattu perusratkaisu ennallaan. Hallitusmuotoa ei muutettu, mutta valtiopäiväjärjestyksen uudet määräykset, jotka osaltaan määrittivät HM 33 a §:n merkitystä, muutettiin vuoden 1994 lopulla EU-jäsenyyttä tarkoittaviksi ja siihen soveltuviksi.⁴⁶⁰ Tällaisena perustuslain normitilanne säilyi uuden perustuslain säätämiseen saakka. Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltan perusjako on uuden perustuslain 93 §:ssä säilytetty sikäli samana, että – yleisin piirtein kuvattuna – säännöksen 1 momentissa osoitetaan ulkopoliittikan yleinen johtovalta presidentille ja 2 momentissa Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvä johtovalta valtioneuvostolle. Myös eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun koskeva PL 96 § ja eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa koskeva PL 97 § vastaavat perussisällöltään edellä viitattuja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä.

U-asiat. Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unio-

459 Ko. perustuslainmuutoksista ks. HE 317/1992 vp ja siitä annettu PeVM 10/1993 vp, erit. s. 2–3, sekä lait 1116/10.12.1993 ja 1117/10.12.1993.

460 Valtiopäiväjärjestyksen ko. muutoksista (VJ 4 a luku) ks. HE 318/1994 vp ja siitä annettu PeVM 10/1994 vp sekä laki 1551/31.12.1994. Itse liittymissopimuksesta ks. HE 135/1994 vp ja PeVL 14/1994 vp.

nissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Säännös jatkaa sitä jo ETA-vaiheessa seurattua ajatusta, jonka mukaan yhdentymiskehityksen mukanaan tuomaa eduskunnalle kuuluvan/kuuluneen päätösvallan siirtymistä kansainvälisille elimille oli mahdollisuuksien mukaan tasapainotettava sillä, että eduskunnalle luodaan mahdollisuus tosiasiaissa merkittävällä tavalla vaikuttaa ko. päätöksen kansallisella tasolla, siis lähinnä valtioneuvostossa, tapahtuvaan valmisteluun. Säännöksen toteamus ”eduskunta käsittelee” merkitsee, kun muita järjestelyjä ei ole säädetty, valtioneuvostoon ja ministeriöihin kohdistuvaa velvollisuutta huolehtia siitä, että eduskunta saa ko. ehdotukset käsiteltäväkseen asianmukaisessa ajassa ja asianmukaisella tavalla.⁴⁶¹ Ehdotukset toimitetaan eduskuntaan valtioneuvoston kirjelmällä. Näitä PL 96 §:n mukaan eduskunnan käsiteltäväksi toimitettavia asioita kutsutaan eduskuntakäytännössä U-asioiksi.

Ehdotukset käsitellään säännöksen 2 momentin mukaan suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausunnon antavassa muussa valiokunnassa. Suuresta valiokunnasta, jonka tehtävä aikaisemmin liittyi lähinnä lakien säätämiseen, on tämän 1990-luvun puolivälistä vähitellen vakiintuneen tehtävän myötä tullut toimenkuvaltaan eduskunnan varsinainen EU-valiokunta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat U-asiat käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Valiokunnan, johon kirjelmä lähetetään, määrää puhemies, joka myös määrää mahdollisesta lausunnon antavasta valiokunnasta. Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat myös itse päättää lausunnon pyytämisestä muulta valiokunnalta (TJ 38,1 §). PL 96 §:n 3 momentin mukaan on suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Perustuslain säännöksen (PL 96,2 §) mukaan suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi ”tarvittaessa” tuoda ilmi kantansa ehdotukseen valtioneuvostolle annettavan lausunnon muodossa. Jos suuri valiokunta ei anna lausuntoa, se hyväksyy asiasta ponnien muotoon laaditun lausuman, joka saatetaan pöytäkirjan otteella valtioneuvoston tietoon. Lausumasta voidaan päättää valtioneuvoston jäsenen tai tämän edustajan ollessa valiokunnassa läsnä. Päätös tehdään tarvittaessa äänestämällä. Valiokunnan päättämä lausunto tai lausuma on kannanotto eduskuntaan lähetettyyn ehdotukseen ja myös sitä koskevaan valtioneuvoston kantaan asiassa. Kannanotto ei ole valtioneuvostoa tai ministeriä oikeudellisesti sitova eikä sen sisällöstä poikkeaminen ko. ehdotusta koskevissa myöhemmissä valmistelu- tai neuvotteluvaiheissa siten esimerkiksi voi johtaa oikeudelliseen ministerivastuuseen. Kannanoton sisältönä on poliittinen eduskunnan asemaan nojaava ohjaus ja kannanotosta poikkeamisesta mahdollisesti aiheutuva vastuu on poliittista parlamentaariseen järjestelmään kuuluvaa vastuuta. Eduskunnasta näin hankittavan ohjauksen poliittinen luonne näkyy myös siinä, että PL 96 §:n 2 momentin mukaan voidaan eduskuntaan toimitettua ehdotusta koskeva asia puhemiesneuvoston päätöksellä ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

461 PL 96,2 §:ssä edellytetään valtioneuvoston toimittavan ko. ehdotukset eduskunnalle ”viipymättä” niistä tiedon saatuaan. Eduskunnan viivyttelämätöntä ja asianmukaista informointia painottavista näkökohdista ks. esim. valtioneuvoston selvitykseen E 66/2009 vp sisältyvä oikeuskanslerin päätös valtioneuvoston kirjelmien toimittamisesta eduskunnalle.

E- ja UTP-asiat. Edellä tarkoitettujen U-asioiden lisäksi käsitellään eduskunnassa Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä myös ns. E-asioita ja UTP-asioita. Eduskuntakäytännössä näin nimettyjen asioiden tulo eduskuntaan ja käsittely eduskunnassa perustuu PL 97 §:n säännökseen. Säännöksen 1 momentin mukaan tulee suuren valiokunnan saada pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan valtioneuvostolta selvitys muiden kuin unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien asioiden valmistelusta Euroopan unionissa (E-asiat). Vastaavasti on ulkoasiainvaliokunnalla oikeus saada valtioneuvostolta selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asiat). E- ja UTP-asiat ovat yleensä sellaisia Euroopan unionin asioita, jotka eivät ole varsinaisia lainsäädäntöasioita tai jotka lainsäädäntöhankkeina ovat vasta valmisteluvaiheessa. Selvitys on yleensä kirjallinen, mutta valiokuntien PL 97 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden katsotaan merkitsevän myös sitä, että ministerineuvoston kokoukseen osallistuvien ministerien tulee tarvittaessa saapua valiokuntaan antamaan suullinen selvitys neuvoston kokouksen asioista. Valtioneuvoston selvityksen saatuaan suuri valiokunta yleensä lähettää sen erikoisvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Suuri valiokunta ja ulkoasianvaliokunta voivat E- ja UTP-asioissa myös pyytää lausuntoja muilta valiokunnilta (TJ 38,1 §).

Perustuslain säännöksen mukaan voi E- ja UTP-asian käsittely valiokunnassa päätyä lausunnon antamiseen valtioneuvostolle (PL 97, 3 §). Oman työjärjestyksensä mukaan suuri valiokunta voi myös hyväksyä asiassa lausuman, joka saatetaan valtioneuvoston tietoon pöytäkirjan otteella. Lausuma voidaan hyväksyä valtioneuvoston jäsenen läsnä ollessa. – Valtioneuvoston selvitysten valiokuntiin tuominen ja valiokuntakäsittely ovat osa yleistä tiedonkulkua hallituksen ja eduskunnan välillä. Konkreettisena tavoitteena on turvata eduskunnan mahdollisuudet saada jatkuvasti ja ajoissa tietoa – ja tarvittaessa viestittää eduskunnassa vallitsevia käsityksiä – asioista, joita on esillä Euroopan unionin päätöksentekoprosesseissa. Tähän menettelyn poliittiseen luonteeseen sopii, että kuten U-asioissa puhemiesneuvosto voi E-asioissa ja UTP-asioissa päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta (PL 97,3 §).⁴⁶²

Muita Euroopan unionin asioihin liittyviä menettelyjä. Valtioneuvoston ja eduskunnan välistä tiedonkulkua EU-asioissa koskee myös PL 97 §:ssä säädetty pääministerin kuuleminen. Säännöksen 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston – siis Euroopan unionin ”huippukokouksen”, josta Lissabonin sopimuksen myötä on tullut myös muodollisesti oikeudellisia päätöksiä tekevä toimielin – kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen ja viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on säännöksen mukaan meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Pääministerin tietojenantovelvollisuus

462 U-, E- ja UTP-asioiden käsittelyä koskevista käytännöistä ja kehittämishankkeista ks. EU-menettelyjen kehittäminen, EU- menettelyjen tarkistamistoimikunnan mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005 sekä EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa, EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010.

koskee kaikkia Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltäviä asioita ja siten myös asioita, jotka eivät suoranaisesti kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Pääministeri voi antaa tiedot eduskunnalle esimerkiksi PL 45,2 §:ssä tarkoitettuna ilmoituksena. Ilmoituksen antaminen valiokunnalle tarkoittaa käytännössä suurta valiokuntaa tai ulkoasiainvaliokuntaa sen mukaisesti, kumman valiokunnan toimialaan Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat kuuluvat. Tietoja on annettava siinä laajuudessa, että tietojenantovelvollisuuden tarkoitus – eduskunnan vaikutusmahdollisuuden turvaaminen – toteutuu.

Lissabonin sopimuksessa, joka tuli voimaan 1.12.2009, annettiin kansallisille parlamenteille eräitä tehtäviä ja valtuuksia Euroopan unioniin nähden. Muutetun EU-sopimuksen (SEU) 12 artiklassa luetellaan nämä tehtävät ja viitataan niitä tarkemmin määritteleviin Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) artikloihin ja pöytäkirjoihin. Tehtävät lisäävät eduskunnassa käsiteltävien asioiden määrää, mutta niiden on vain kahdessa kohdassa katsottu edellyttävän eduskunnan toimintaa koskevien säännösten muuttamista.

Lissabonin sopimuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan 6 artiklan mukaan voivat kansalliset parlamentit esittää Euroopan unionin toimielimille perusteltuja lausuntoja unionin säädösehdotuksista, jotka kansallisten parlamenttien mielestä loukkaavat toissijaisuusperiaatetta. Unionin toimielinten on tarkempien säännösten mukaisella tavalla otettava huomioon tällaiset kansallisten parlamenttien tekemät muistutukset. Kansallinen parlamentti voi EU-sopimuksen mukaan esittää huomautuksen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, jos suunniteltu unionin toiminta ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja jos suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan ”riittäväällä tavalla” saavuttaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisalan suppeuden ja toisaalta unionin elimissä valmisteltavien ehdotusten suuren lukumäärän vuoksi on pidetty välttämättömänä, että kaikkia unionin toimielinten lähettämiä asioita ei oteta automaattisesti käsiteltäväksi valiokunnissa suhteellisuusperiaatteen noudattamisen arvioimiseksi, vaan menettelyyn jätetään suuri määrä valikoivaa harkinnanvaraisuutta.

Työjärjestyksen 30 §:ään vuoden 2009 lopulla lisättyjen 3–5 momentin (1023/2.12.2009) mukaan Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat, lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä koskevat esitykset merkitään suuressa valiokunnassa tiedoksi ja suuri valiokunta toimittaa esitykset asianomaisille erikoisvaliokunnille ja Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Tarkoituksena on, että ko. esitykset toimitetaan EU-sihteeristön toimesta elektronisesti kaikkien asianomaisten valiokuntien saataville ja että asia otetaan valiokunnissa käsiteltäväksi vain nimenomaisella päätöksellä, johon aloite voi tulla valiokunnasta tai – suuressa valiokunnassa – erikoisvaliokunnalta. Eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa asiassa edellä tarkoitetun perustellun lausunnon EU:n toimielimelle. Samalla tavoin eduskunta voi suuren valiokunnan mietinnössään tekemän ehdotuksen pohjalta päättää eduskunnan kannasta em. toissijaisuuspöytäkirjan 8 artik-

lassa tarkoitetun, toissijaisuuden noudattamista koskevan kanteen nostamiseen Euroopan unionin tuomioistuimessa.

– Työjärjestyksen 30 §:n edellä mainittuja lisäyksiä säädettäessä perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta osallistua toissijaisuusvalvontaan otetaan säännökset eduskunnan työjärjestyksen lisäksi myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Tätä tarkoittava säännös otettiin vuonna 2011 itsehallintolakiin (59 a §:n uusi 4 momentti). Uuden säännöksen mukaan maakuntapäivät voi maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausuman siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi Euroopan unionin säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.⁴⁶³

Toinen Lissabonin sopimuksen johdosta työjärjestykseen tehty muutos liittyy EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohtaan. Kohdan mukaan kansallisille parlamenteille on annettava käsiteltäväksi aloite, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto päättäisi, että unionin neuvosto siirtyy soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa asiassa, joka perussopimuksen mukaan edellyttää yksimielisyyttä, tai että siirrytään soveltamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä asiassa, johon sopimusten mukaan sovelletaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Tällaiset aloitteet olisivat sikäli merkittäviä, että käytännössä ne koskisivat unionin perussopimusten muuttamismenettelyä. Artiklan säännös merkitsee veto-oikeuden antamista kansallisille parlamenteille, koska jos yksikin parlamentti kuuden kuukauden kuluessa aloitteen tiedoksi antamisesta ilmoittaa vastustavansa ehdotusta, päätöstä ei tehdä. Artiklassa edellytetään Eurooppa-neuvoston tekemien em. aloitteiden toimitamista kansallisille parlamenteille. Aloitteiden tuleminen eduskunnan käsiteltäväksi ei siten ole kansallisin säädöksiin järjesteltävä asia.

Aloitteiden suhteen eduskunnassa tehtävä ratkaisu ei ole lainsäädäntöratkaisu eikä asian käsittely eduskunnassa myöskään ole rinnastettavissa siihen, miten eduskunta edellä tarkastelluin tavoin osallistuu EU:ssa tehtävien ratkaisujen kansalliseen valmisteluun. Menettelytavan suhteen on pidetty asianmukaisena, että täysistunto tekee asiassa nimenomaisen päätöksen valiokuntavalmistelussa tehdyn ehdotuksen pohjalta. Tämän mukaisesti on TJ 30 §:ään ja 32 §:ään vuoden 2009 lopussa tehdyissä muutoksissa (1023/2009) edellytetty, että Eurooppa-neuvoston tässä tarkoitetut aloitteet lähetetään valmistelevasti käsiteltäviksi suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan. Asia voidaan myös lähettää lausunnolle muihin valiokuntiin. Suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan mietinnössään tekemän ehdotuksen pohjalta täysistunto ainoassa käsittelyssä joko hyväksyy aloitteen tai vastustaa sitä.⁴⁶⁴

463 Ko. muutoksesta TJ 30 §:ään ks. PNE 2/2009 vp ja siitä annettu PeVM 9/2009 vp. Ko. muutoksesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin ks. HE 77/2010 vp ja sitä koskeneet PeVM 4/2010 vp ja PeVM 1/2011 vp. Mietinnössä PeVM 4/2010 vp valiokunta totesi asiasta itsehallintolaissa säätämisen olevan ”tarpeellista eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhteistoiminnan valtiosääntöoikeudellisen perustan selkeyttämiseksi.”

464 Ko. muutoksista ks. PNE 2/2009 vp ja siitä annettu PeVM 9/2009 vp. Eurooppa-neuvoston ko. valtuuden merkityksestä valtiosäännön kannalta ks. myös PeVL 13/2008 vp, s. 8–9, ja PeVL 36/2006 vp, s.10.

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 virkatoimen lainmukaisuutta eli ns. ministerivastuulaki.⁴⁶⁵ 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 lainvastaisuudesta 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 valta 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 laillisuusvalvojan⁴⁶⁶ mahdollista lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevan asian tutkinta eduskunnassa on asian rikosprosessiin liittyvän laadun vuoksi varsin tarkoin säännelty perustuslaissa (PL 114–117 §).⁴⁶⁷ Tutkinnan vireillepano ja valmistelu on keskitetty perustuslakivaliokuntaan. Tässä tarkoitettujen virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminnan voi perustuslakivaliokunnassa saada vireille oikeuskansleri tai oikeusasiamies tekemällään ilmoituksella, vähintään kymmenen⁴⁶⁸ kansanedustajaa allekirjoittamallaan muistutuksella taikka muu valiokunta esittämällään tutkintapyynnöllä. Perustuslakivaliokunta voi aloittaa tutkiminnan myös omasta

465 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.

466 Ministerin virkatoimen 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 apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeuskanslerin sijaista.

467 Myös tasavallan presidentin virkatoimesta nostettavasta syytteestä 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 käsittelyä on hankittava perustuslakivaliokunnan kannanotto (TJ 28, 2 §). Päättökseen syytteen nostamisesta vaaditaan kolmen neljäsosan enemmistö annetuista äänistä.

468 Muistutuksen tekemiseen vaadittu kansanedustajien vähimmäismäärä oli ministerivastuulain voimassa ollessa viisi. Määrän nostamista uudessa perustuslaissa kymmenen 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 lainvastaisuudesta. Menettelyn rajoittamiseksi alkupe-
räiseen tarkoitukseensa oli perusteltua nostaa muistutuksen tekemiseen vaadittavaa edustajien vähimmäismäärää. Ks. HE 1/1998 vp, s. 170.

aloitteestaan, mutta asiasta on ilmoitettava täysistunnossa (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.⁴⁶⁹ 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 ministerisyytteelle säädettyjen erityisten edellytysten täyttymiseen. Tutkittavana olevan ylimmän laillisuusvalvojan kohdalla kannanotto vastaavasti koskee sitä, täyttyvätkö yleiset virkatoimista nostettavan syytteen edellytykset, eli onko ylin laillisuusvalvoja 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 valtakunnansyyttäjä.

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 laillisuusvalvojia. Uuden perustuslain voimassaoloaikana on vuoden 2018 valtiopäivien loppuun mennessä tehty neljä muistutusta, kaksi oikeuskanslerin ja kaksi pääministerin

469 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.

virikatoimista. Yleensä on perustuslakivaliokunnan käsittelyssä päädytty siihen, että asiassa ei ole menetelty lainvastaisesti.⁴⁷⁰

Oikeudellista ministerivastuuta koskevien säännösten soveltamisessa on neljä kertaa päädytty syytteen 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 esitetyn näytöin riittävästi todistetuksi.⁴⁷¹ 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 Peltonen menettelleen lainvastaisesti valtionavustuksen myöntämistä Salaputki Oy nimiselle yhtiölle koskevassa asiassa sekä eräissä siihen liittyvissä muissa asioissa. Kirjelmä toimitettiin perustuslakivaliokunnalle ja käsiteltiin siellä ministerivastuulain mukaisena ministerivastuuasian vireillepanona. Valiokunta katsoi 24.4.1953 antamassaan mietinnössä mainittujen entisten ministerien menettelleen ministerivastuulaissa tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti Salaputki Oy:n asiassa. Samalla se kuitenkin katsoi, ettei Raatikaisen menettely eräissä muissa asiassa ollut lainvastaista. Eduskunta päätti 22.5.1953, että mainitut ministerit oli pantava asiassa syytteen. Valtakunnanoikeus 18.9.1953 antamassaan päätöksessä hylkäsi muut syytteet, mutta tuomitsi Raatikaisen tahallista hyötymistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta sakkorangaistukseen ja Lepistön varo-

470 Viimeisimmistä ennen uutta perustuslakia tehdyistä muistutuksista voidaan lyhyesti viitata seuraaviin: viimeisin yhtä ministeriä vastaan tehty muistutus lienee ollut ed. Kankaanniemi ym. 1997 tekemä muistutus ministeri Alhoa 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 Aalto vastaan (PeVM 19/1993 vp). Uuden perustuslain säätämisen jälkeen on vuoden 2018 valtiopäivien loppuun mennessä tehty neljä muistutusta. Ed. Lahtelan ym. syksyllä 2004 (PeVM 1/2005 vp) ja ed. Hoskosen ym. samoin syksyllä 2004 (PeVM 9/2005 vp) tekemät muistutukset koskivat oikeuskansleri Nikulan virkatoimia. Kummassakin tapauksessa perustuslakivaliokunta katsoi, että asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti. Kolmas tapaus tuli perustuslakivaliokunnassa vireille valtioneuvoston oikeuskanslerin 16.9.2010 valiokunnalle tekemällä PL 115,1 §:n mukaisella ilmoituksella. Ilmoitus koski pääministeri Matti Vanhasen menettelyä hänen toimiessaan valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana valtioneuvoston päättäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettävistä avustuksista mm. Nuorisosäätiö-nimiselle säätiölle, jolta Vanhanen oli aiemmin saanut taloudellista tukea presidentin vaalia varten. Valiokunta pyysi 12.10.2010 valtakunnansyyttäjää toimituttamaan asiassa esitutinnan. 16.2.2011 antamassaan mietinnössä valiokunta katsoi Vanhasen toimineen esteellisenä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta jaettavat avustukset ja hänen näin menetellessään rikkoneen rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla tuottamuksellisesti virkavelvollisuuttaan. Valiokunta katsoi, että menettely ei ollut törkeän huolimaton eikä PL 116 §:ssä säädetty syyksiluettavuusvaatimus siten täytynyt. Eduskunta päätti 22.2.2011 olla nostamatta syytettä. Ks. PeVM 10/2010 vp ja PTK 159/2010 vp. Neljäs tapaus tuli perustuslakivaliokunnassa vireille ed. Hakkaraisen ym. tekemällä muistutuksella. Muistutuksessa pyydettiin valiokuntaa tutkimaan, ”onko pääministeri Jyrki Katainen rikkonut virkavelvollisuuttaan ryhtymällä edistämään Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoitusta vastoin Suomen Akatemian, Sitran ja Tekesin omia määräyksiä tutkimusrahoitukseen osallistumisesta ja onko hän tässä menettelyssä muuten toiminut laillisesti ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä taatun yhdenvertaisuusperiaatteen”. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään PeVM 4/2013 vp pääministeri Kataisen kyseisten toimien olleen PL 116 §:ssä tarkoitettuja ministerin virkatoimia mutta katsoi, että pääministeri Katainen ei ollut asiassa menettänyt virkatoimissaan lainvastaisesti.

471 Tapauksesta ks. esim. Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1933, s. 86–87.

mattomuudesta tehdystä virkavirheestä samoin sakkorangaistukseen. Kumpikin tuomittiin lisäksi maksamaan korvauksia.⁴⁷²

Toinen eduskunnassa päätetyistä syyteistä koski niin kutsuttua Kätilöopiston juttua. Ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa tuli vireille valtiovarainvaliokunnan 12.5.1959 ministerivastuulain mukaisesti perustuslakivaliokunnalle osoittamalla muistutuksella. Se perustui valtioneuvoston tarkastajien kertomuksessaan esittämiin huomautuksiin kätilöopiston uudisrakennushankkeen yhteydessä ilmenneistä virkavelvollisuuksien vastaisista ja valtiolle vahinkoa aiheuttaneista menettelyistä. Perustuslakivaliokunta käsiteli asiassa usean ministerin menettelyn lainmukaisuutta, mutta päätyi mietinnössään 2.6.1960 katsomaan, että vain kolme entistä ministeriä, Vieno Simonen, Antero 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.⁴⁷³

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 ongelmien 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 tarkoitetulla 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.⁴⁷⁴

472 Salaputkijutusta ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1952, s. 27–43 ja PeVM 14/1953 vp. Oikeusasiamiehen kirjelmän asemasta ministerivastuuasian vireilletulomuotona ks. myös Hیدن 1970, s. 239–243.

473 Tapauksesta tarkemmin ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1961, s. 44–67 ja PeVM 11/1960 vp liitteineen.

474 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 valtakunnan-oikeuden 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 noudetaan 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 säädöstää kuin perustuslakia koskevan valvonnan voidaan ajatella saaneen lisääkin merkitystä 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 – huomattava vaikutus 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 merkittäväällä tavalla jo kuulunut myös lausuntojen antaminen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätyprivilegioihin.⁴⁷⁵ 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 peruina – tällainen lausuntojen antamistehtävä jo ennen vuoden 1919 hallitusmuodon säätämistä.⁴⁷⁶

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 väli⁴⁷⁷. 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 §).⁴⁷⁸

Uuden perustuslain järjestelmässä on perustuslakivaliokunnan rooli perustuslainmukaisuuden valvonnassa rakennettu – muutoksia tavoittelematta – vakiintuneen eduskuntakäytännön varaan. Vakaat käytännöt voivat olla luotettavia, mutta merkittävänä on kui-

475 Valiokunnan perustamisesta ja sen taustana olleesta kehityksestä säätyvaltiopäivillä ks. erit. Jyräni 1989, s. 438–464, sekä lyhyesti myös Rieppala 1973, s. 50–53 ja Jyräni 2003, s. 385–389.

476 Yksikamarisen eduskunnan alkuvuosien aikaisesta kehityksestä ks. Ahava 1914, s. 117–119 ja Rieppala 1973, s. 50–52, 116–134 ja perustuslakivaliokunnan roolin muotoutumisesta laajemminkin Jyrängin artikkeli Ilkka Saravii-dan juhla kirjassa (2008).

477 VJ 46 ja 80 § ja ministerivastuulaki.

478 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.

tenkin syytä pitää sitä, että perustuslaissa nyt nimenomaisesti säädetään valiokunnan tehtäväksi antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien asioiden ”perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin” (PL 74 §).⁴⁷⁹ 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 itse päättää jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan asian perustuslainmukaisuuden ottamisesta tarkasteltavaksi. Tämä on käytännössä selvää ja luettavissa myös PL 74 §:n säännöksestä. Jos jokin asia on muussa kuin perustuslainmukaisuuden selvittämistarkoituksessa saatettu perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi – esimerkiksi valiokuntaan asiallisesti valmisteltavaksi lähetetty vaalilain muutos – tutkii perustuslakivaliokunta tarvittaessa tietysti myös asiaan liittyviä perustuslainmukaisuuskysymyksiä. Tällä mahdollisuudella on kuitenkin vain varsin rajoitettu merkitys perustuslainmukaisuuden valvonnan kokonaisuudessa. Valvonnan kattavuuden kannalta on siten olennaista, miten eduskunnassa tehdään päätökset asian lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan PL 74 §:ssä tarkoitetun lausunnon saamiseksi ja kuinka hyvin perustuslakivaliokunnan tarkastelua asiallisesti tarvitsevat asiat seuloituvat esille näissä päätöksissä.

Perustuslainmukaisuuden selvittämisen kannalta ylivoimaisesti tärkein asiaryhmä – lukumäärältään ja asialliselta merkitykseltään – ovat lakiehdotukset, joista taas aivan hallitseva osuus on hallituksen esittämiä. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu ja hallituksen lakiesityksiltä edellytetään nykyisin, että niiden perusteluissa käsitellään tarpeen mukaan myös lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja niiden edellyttämää sääätämisyjärjestystä.⁴⁸⁰ Hallituksen tässä kohden esittämät kannanotot eivät tietysti sido menettelyjä eduskunnassa, mutta niillä voi olla vaikutusta kantojen muodostumiseen eduskunnassa ja – mikä ehkä tärkeintä tässä yhteydessä – selvästi vaikutusta siihen, miten esityksen käsittelyssä

479 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.

480 Ks. Hallituksen esityksen laatimissuhteet HELO-työryhmän mietintö, Oikeusministeriö Selvityksiä ja ohjeita 49:2018, s. 30–31. Ohjeiden mukaan esityksen perusteluihin on kirjoitettava jakso esityksen suhteesta perustuslakiin, ”jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida.” Jatkossa todetaan mm.: ”Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, jaksoon on otettava sääätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkin- taongelman takia.” – Todettakoon, että hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin aina sisältyy ko. lain vaatimaa sääätämisyjärjestystä koskeva kannanotto myös sikäli, että lain johtolauseesta koskevan käytännön mukaan johtolause sisällytetään jo eduskunnalle toimitettavaan lakiehdotukseen ja johtolauseessa taas on perustuslain mukaan (PL 79,1 §) ilmaistava, onko laki säädetty perustuslain sääätämisyjärjestyksessä.

eduskunnassa nähdään perustuslainmukaisuuskysymyksen olemassaolo ja tarve hankkia asiassa perustuslakivaliokunnan lausunto.

Asia – tavanomaisesti juuri lakiehdotuksen sisältävä hallituksen esitys – voi tulla perustuslakivaliokuntaan PL 74 §:ssä tarkoitetun lausunnon antamista varten kahta tietä. Kun täysistunto päättää jonkin asian lähettämisestä valmistelevasti käsiteltäväksi johonkin valiokuntaan, täysistunto voi samalla päättää, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valmistelevalle valiokunnalle (TJ 32,3 §). Puhemiesneuvoston tehtävänä on tehdä ehdotus valmistelevasta valiokunnasta ja sille lausunnon antavasta valiokunnasta (TJ 6,1 §, 2) kohta). Toisaalta kysymys perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta voi nousta myös muussa valiokunnassa sen valmistellessa jotakin asiaa (TJ 38,2 §). Puhemiesneuvoston ehdotus lähetekeskustelussa siitä, että perustuslakivaliokunnan tulee antaa lausunto valmistelevalle valiokunnalle, pohjautuu eduskunnan kanslian virkamiesvalmisteluun. Valmistelussa on lakiesitysten kohdalla keskeistä ko. lakiehdotusten sisällön ja esityksen säätämisjärjestysperustelujen arviointi. Merkittävä elementti arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan siihen astisen – perusoikeussäännösten soveltamisessa jo varsin runsaan – tulkintakäytännön huomioon ottaminen. Valmistelu tapahtuu tarpeen mukaan yhteistyössä ao. valiokuntien virkamiesten kanssa. Jos hallituksen esityksen perusteluissa on lausuttu perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisen aiheellisuudesta, tätä kantaa yleensä seurataan. Puhemiesneuvostolle tehdyt ehdotukset perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta hallituksen esityksistä on yleensä hyväksytty puhemiesneuvostossa äänestyksestä. Vastaavasti on puhemiesneuvoston ehdotukset perustuslakivaliokunnan annettavasta lausunnosta ainakin viime aikoina hyväksytty täysistunnossa äänestyksestä. Se, että perustuslakivaliokunnan kuuleminen on yleensä näin hyväksytty äänestyksittä, kertoo ehkä halusta nähdä perustuslainmukaisuuden selvittäminen poliittisten erimielisyyksien ulkopuolelle jäävänä kysymyksenä.⁴⁸¹

Jos valmistelevan valiokunnan käsittelemän asian perustuslainmukaisuudesta ”on epäselvyyttä”, on valiokunnan TJ 38,2 §:n mukaan pyydettävä asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Säännös on periaatteellisesti merkittävä siinä, että valmistelevan valiokunnan tehtävänä perustuslainmukaisuutta koskeissa kysymyksissä on vain sen arviointi, onko asiassa perustuslainmukaisuutta koskevaa (relevanttia) epäselvyyttä, ja jos valiokunta katsoo näin olevan, lausunnon pyytäminen perustuslakivaliokunnalta. Valmistelevan valiokunnan tehtävänä ei siis ole itse selvittää – edes valtiosääntöasiantuntijoita kuulemalla – mahdollisia perustuslainmukaisuusongelmia ja muodostaa kantoja niihin, vaan

481 Tekstissä todettu puhemiesneuvoston ehdotuksen äänestyksestä hyväksyminen täysistunnossa koskee tilanteita, joissa puhemiesneuvosto on ehdottanut, että perustuslakivaliokunta antaa asiassa lausunnon valmistelevalle valiokunnalle. Jos puhemiesneuvoston ehdotukseen valmistelevasta valiokunnasta ei sisälly ehdotusta perustuslakivaliokunnan annettavasta lausunnosta, on täysistunnossa voitu tehdä tällaisen lausunnon hankkimista tarkoittava (kannatettu) ehdotus ja siten päätyä äänestämään tällaisen lausunnon hankkimisesta. Tällaisetkin äänestystilanteet ovat kuitenkin harvinaisia. Ainakin viime vuosien käytännössä tällaisia äänestystilanteita näyttää olleen vain yksi. Perintö- ja lahjaverolain ym. muuttamista koskenutta esitystä (HE 175/2016 vp) täydentävän esityksen HE 245/2016 vp lähetekeskustelussa 23.11.2016 oli esillä puhemiesneuvoston ehdotus asian lähettämisestä valtiovarainvaliokuntaan. Keskustelussa tehtiin kannatettu ehdotus asian lähettämisestä valtiovarainvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan oli annettava lausunto. Äänestyksessä puhemiesneuvoston ehdotus hyväksyttiin äänin 93–57.

muodostaa kanta vain ”esikysymykseen”: onko asiassa epäselvyyttä perustuslainmukaisuudesta. Valmistelevien valiokuntien lausuntopyynnöillä on aikaisemmassa eduskuntakäytännössä ehkä ollut asioiden ohjautumisessa lausunnolle perustuslakivaliokuntaan selvästi suurempikin merkitys kuin lähetekeskustelussa tehdyillä täysistunnon päätöksillä.⁴⁸² Nykyisin tilanne lieenee pikemminkin päinvastainen: ainakin hallituksen esitysten lähettämisistä lausunnolle perustuslakivaliokuntaan näyttää valtaosa perustuvan täysistunnon lähetekeskustelussa tekemiin päätöksiin.

Asioiden saattamiseen perustuslakivaliokuntaan PL 74 §:ssä tarkoitettua lausuntoa varten liittyy aina – tehtiinpä päätös lausunnon hankkimisesta täysistunnossa tai valmisteleavassa valiokunnassa – harkinnanvaraisuutta ja siten myös riski, että kaikki perustuslainmukaisuuden kannalta huomiota vaativat asiat eivät tule perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi. Yleisarviona voitaneen kuitenkin todeta, että järjestelyt, joiden kautta asiat seuloutuvat perustuslakivaliokunnan tarkastettaviksi, toimivat varsin luotettavasti – ainakin viime vuosilta on vaikea osoittaa tapausta, jossa asia, joka olisi selvästi vaatinut perustuslakivaliokunnan tarkastelua, on jäänyt sinne toimittamatta,⁴⁸³ Seulonnan luotettavuutta varmistaa käytännössä merkittävästi se, että nykyään pääasialliseksi muodostunut menettely – puhemiesneuvoston ehdotukseen perustuva päätöksenteko täysistunnossa – on hyvin järjestynyttä ja avointa.

Perustuslakivaliokunta on yksi eduskunnan pysyvistä valiokunnista ja sellaisena kokoonpanoltaan ja lähtökohtaisesti myös toimintatavoiltaan normaali eduskunnan valmisteluelimenä toimiva valiokunta. Sellaisena valiokunta on oikeastaan erikoinen elin toimimaan keskeisenä elimenä lakien perustuslainmukaisuuden oikeudellisessa valvonnassa. Valiokunnan tärkeintä päätöksentekoasetelmaahan on voitu kuvata seuraavasti: ”...valiokunnan harjoittamassa perustuslainmukaisuuden valvonnassa korostuneen poliittiseen tehtävään poliittisin perustein valitut henkilöt tekevät korostuneen poliittisessa ympäristössä ratkaisuja, jotka voivat suoraan vaikuttaa jonkin poliittisen hankkeen läpimenoon”.⁴⁸⁴ Poliittisten tekijöiden läsnäolo valiokunnan päätöksenteossa merkitsee väistämättä riskiä, että poliittiset näkökohdat pääsevät asiattomasti vaikuttamaan valiokunnan oikeudelliseksi edellytettyihin kannanottoihin perustuslainmukaisuudesta. Riski on hyvin vähäinen silloin, kun ratkaistavana olevasta oikeuskysymyksestä on runsaasti tulkintakäytäntöä ja

482 Teoksessa Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait (1974) on käsitelty asioiden ohjautumista lausunnolle perustuslakivaliokuntaan ja esitelty joitain tilastotietoja käytännöstä, ks. s. 171–182 ja 331 ja erit. alaviitteet 217 ja 218 (s.176–178). Alaviitteessä 218 mainitaan perustuslakivaliokunnan antaneen vuosien 1959–1972 valtiopäivillä kaikkiaan 17 sellaista lausuntoa erikoisvaliokunnille, joiden pyytämisestä oli jälkimmäisen valiokunnan mietinnön mukaan päätetty täysistunnossa. Kohdassa jatketaan: ”Ko. valtiopäivillä prvk antoi kaikkiaan 89 lausuntoa. Kun jätetään huomiotta suurelle valiokunnalle annetut 10 lausuntoa, jää erikoisvaliokunnan omasta aloitteesta pyydettyjen ja täysistunnon määräyksestä pyydettyjen lausuntojen suhteeksi 62:17. Edellisessä alaviitteessä mainittujen virhemahdollisuuksien vaatimin varauksin voidaan siten sanoa, että ko. aikana annetuista lausunnoista erikoisvaliokunnille oli noin viidesosa täysistunnon määräämiä.”

483 Toiseenkin suuntaan seulonta ilmeisesti on ainakin viime vuosina toiminut kohtuullisen hyvin: perustuslakivaliokuntaan tulee kyllä lausunnolle myös asioita, joissa lausunnon hankkimisen tarpeellisuutta voitaisiin kysellä, mutta tuskin juuri asioita, joissa lausunnon hankkiminen johtuisi selvästi asiaankuulumattomista syistä, kuten esim. jarrutuspyrkimyksistä.

484 Hidén, Ilkka Saraviidan juhlaKirja, 2008, s. 5.

ko. lainsäädäntöhanke ei ole poliittisesti kiinnostava. Vastaavasti riski on sitä suurempi, mitä enemmän on kysymys uudesta, vaille aikaisemmasta käytännöstä saatavaa ”ohjausta” jäävästä oikeuskysymyksestä ja mitä suurempi on ko. hankkeen lopputulokseen kohdistuva poliittinen intressi. Ainakin nykyään voidaan kuitenkin sanoa, että valiokunta on tässä kontrollitehtävässään yleensä hyvin pitäytynyt vain oikeudellisiin näkökohtiin.⁴⁸⁵

Selitys sille, että valiokunta poliittisten kytkentöjen läsnäolosta huolimatta tekee tulkintaratkaisuja, joiden oikeudellisuuteen voidaan yleensä luottaa, ei löydy säännöksistä. Selitys on erilaisissa ”pehmeissä”, käytännössä vähitellen muodostuneissa tekijöissä. Perustuslakivaliokunta pyrkii toiminnassaan vahvasti pitäytymään omaan aikaisempaan tulkintakäytäntönsä, pysymään hyvin selvillä sen sisällöstä ja noudattamaan sen linjaa. Tätä asennoitumista selittää johdonmukaisuustavoitteen lisäksi suomalaisessa valtiollisessa toiminnassa vaikuttava legalistinen perinne ja parlamenttien toimintatavoissa yleensäkin usein näkyvä jatkuvuus.

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 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 aikaisempaa selvemmin opittu tunnustamaan tämän ratkaisutoiminnan erityinen luonne, sillä nykyisin ryhmissä pidättäytytään ottamasta kantaa valiokunnassa esille tuleviin tulkintakysymyksiin. Mitä varauksettomammin perustuslakivaliokunnan erityisen valvontatehtävän vaatimaa *integriteettiä* eduskunnassa kunni-

485 Perustuslakivaliokunnan suorittaman valvonnan laatua ja toimivuutta koskevista, hieman varhemmista arvioinneista ks. Riepula 1973, s. 352–357 ja Hidén 1974, s. 333–338.

oitetaan, sitä paremmat edellytykset valiokunnalla on muodostaa vakuuttavia juridisia tulkintoja.

Perustuslakivaliokunnan suorittamaan valvontaan kohdistuvan luottamuksen kannalta merkittävänä positiivisena tekijänä voidaan pitää myös päätöksentekoympäristön poliittisuutta – siis paradoksinomaisesti piirrettä, jonka edellä on todettu sisältävän merkittäviä riskejä. Tuntuma poliittisuuteen kuitenkin samalla turvaa kannanottojen ajantasaisuutta ja legitiimisyttä. Valiokunnan päätöksenteossa merkittävät piirteet näyttävät tässä suhteessa pysyneen varsin samoina kuin eräässä 1970-luvun alkupuolelta olevassa kuvauksessa esitetään.

”Periaatteessa voidaan selvänä etuna pitää myös sitä, että kontrollijärjestelyillä on vahvat yhteydet poliittiseen päätöksentekoon. Perustuslain tulkinnoille välttämätön kiinteys vaatii tulkitsijalta perustuslain sisältöä koskevien muodollis-juridisten tekijöiden tarkkaa huomiointia. Samanaikaisesti vaatii tulkintojen joustavuus ja ajan tasalla pysyminen tulkitsijalta hyvää tuntumaa poliittiseen tahdonmuodostukseen ja siihen eri ryhmien piirissä vaikuttaviin tekijöihin. Se, että valvontaa suorittava elin muodostuu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan valituista kansanedustajista, epäilemättä antaa hyvät mahdollisuudet poliittis-yhteiskunnallisten tekijöiden huomioonottamiseen. Suomen kaltaisessa, voimakkaan legalistisen perinteen maassa voidaan myös olettaa, että valiokunnan korostuneesti poliittinen kokoonpano ei johda perustuslaintulkintojen kiinteyttä ja ennustettavuutta koskevien vaatimusten aliarvostukseen.”⁴⁸⁶

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 poikkeuksiin (PL 73 §) ja omaksuttiin poikkeuslakien välttämisen periaate.⁴⁸⁷ Tapahtuneen kehityksen tuloksena poikkeuslakeja säädetään puhtaasti kansalliselta pohjalta enää vain harvoin.⁴⁸⁸ 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 säätämisyjärjestyk-

486 Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait, 1974, s. 337.

487 Poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ks. PeVM 10/1998 vp, s. 22–23, sekä esim. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972, Jyräki 2003, s. 275–277 ja esitystä edellä alav. 357 kohdalla.

488 Poikkeuslakien välttämisen periaate koskee vain kansalliselta pohjalta säädettäviä lakeja, ei esim. perustuslaista poikkeavaksi katsotun valtiosopimuksen voimaansaattamislain (PL 95,2 §) säätämistä.

sessä. Valiokunnan valvontatehtävään on tämän kehityksen myötä tullut tuntuvasti myös ohjaamisen luonnetta.

Edellä esitetty koskee perustuslainmukaisuuden valvonnan ilmeisintä, käsitteen mukaista sisältöä eli sen valvomista, että päätökset eduskunnassa tehdään perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Keskeisimmässä asiaryhmässä, lakien säätämisessä, tämä merkitsee yleensä huolenpitoa siitä, että lakiehdotukset käsitellään niiden sisällön edellyttämässä (säätämisen) järjestyksessä. Lakiehdotuksissa, jotka tarkoittavat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista, ei säätämisen järjestys sinänsä ole epäselvä, valvontaa vaativa asia. Eduskunnan lainsäätämismenettelyillä on kuitenkin aina oma vastuunsa siitä, että perustuslain säännöstö säilyy muutoksissakin ehyenä ja asianmukaisesti toimivana. Keskeinen rooli tässäkin, perustuslain tekstin ja perustelujen asianmukaisuuteen kohdistuvassa valvonnassa on perustuslakivaliokunnalla.

Eduskunnassa on säännöksiin ja noudatetussa käytännössä pyritty varmistamaan se, että kaikki perustuslain tekstin muutoksia sisältävät lakiehdotukset todella tulevat käsiteltäviksi perustuslakivaliokunnassa. Vuoden 1928 Valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n 1 momentti kuului: ”Perustuslakivaliokunnan tulee valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä oleva lainsäädäntöä.” Kohta oli sellaisenaan – momenttiin tehtiin kyllä lisäys vuoden 1995 perusoikeus uudistuksessa – voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Perustuslainkohdassa kyllä osoitetaan tietty tehtävä perustuslakivaliokunnalle, mutta muotoilu oli samalla väljä sikäli, että siinä ei säädetä velvoitteesta lähettää ko. asioita perustuslakivaliokuntaan ja toisaalta rinnastetaan perustuslain säätämistä koskevat asiat niinkin väljään asiaryhmään kuin perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaan lainsäädäntöön. Käytännössä perustuslain muutoksia sisältävien lakiehdotusten toimittaminen käsiteltäväksi perustuslakivaliokunnassa muodostui kuitenkin niin selväksi tavaksi, että nykyistä perustuslakia edeltävältä ajalta voidaan osoittaa vain pari tapausta, joissa näin ei menetelty.⁴⁸⁹

Uuden perustuslain järjestelmässä on eduskunnan menettelytapojen sääntelyä siirretty perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen eikä perustuslakiin enää ole otettu esim. VJ 46 §:n em. 1 momentin kaltaista säännöstä perustuslain muuttamista tarkoittavien ehdotusten käsittelystä. Kun uuden perustuslain säätämisen yhteydessä uudistettiin myös eduskunnan työjärjestys, otettiin valiokuntaan lähettämistä koskevan TJ 32 §:n 4 momentin alkuun seuraava säännös: ”Ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan.”

489 Vuoden 1937 kansaneläkelain säätämiseen johtanutta esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, vaikka esitykseen sisältyi 83 a §:n lisääminen Valtiopäiväjärjestykseen ja VJ 6 luvun nimikkeen muuttaminen. Asiasta ks. HE 26/1936 vp, Kansanvakuutus VM 1/1937 vp ja L 249/1937 sekä myös Hidén 1974, s. 173 (alav. 211 a). Vuoden 1993 valtiopäiville annettua rikoslain laajaan kokonaisuudistukseen liittyvää esitystä ei toimitettu lainkaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, vaikka esitykseen sisältyi myös ehdotus vaalirikoksia koskevan VJ 5 §:n muuttamisesta ja ehdotus tasavallan presidentin mahdollisia valtiopetos- ja maapetosyytteitä koskevan HM 47 §:n muuttamisesta. Asiasta ks. HE 94/1993 vp, LaVM 22/1994 vp ja lait 580 ja 579/1995. Varsinkin jälkimmäistä tapausta voidaan vallinneeseen käytäntöön nähdä selvanä lipsahduksena.

Säännös sisältää siis – toisin kuin aikanaan VJ 46,1 § – selvän velvoitteen toimittaa kaikki eduskunnan käsiteltävänä olevat perustuslain muuttamista tarkoittavat ehdotukset perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Perustuslain erityisasemaa koskevien käsitysten selvä terävöityminen antaa aiheen olettaa, että edellisessä kappaleessa viitatus kaltaista perustuslain muuttamista ilman perustuslakivaliokunnan käsittelyä ei nykyään voisi päästä tapahtumaan edes työtapaturmana.⁴⁹⁰

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 siten, kuten tavallista, perustuslainmukaisuutta nimenomaisesti koskevassa toiselle valiokunnalle annetussa lausunnossa tai lausumina valiokunnan asiavalmistelijana antamassa mietinnössä taikka valiokunnan muuten poikkeuksellisesti täysistunnolle antamissa mietinnöissä.⁴⁹¹ Lukuun ottamatta puhemiehen kieltäytymistapauksessa annettavia kannanottoja (PL 42,2 §), joista tulee myöhemmänä 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.⁴⁹²

490 TJ 32 §:n 4 momentin ko. säännöksestä ks. PNE 1/1999 vp, s. 19–20 ja PeVM 9/1999 vp, s.3–4. Puhemiesneuvoston ehdotukseen ei sisältynyt säännöstä perustuslain muutosehdotusten lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään tältä osin mm.: ”Tähän asti noudatetun käytännön mukaan perustuslakia on saatettu muuttaa myös muun valiokunnan kuin perustuslakivaliokunnan valmistelevala käsittelyn pohjalta. Tällöin perustuslakivaliokunta on yleensä antanut lausunnon asiasta (ks. kuitenkin lait 579 ja 580/1995). Valiokunta pitää muun muassa perustuslain yhtenäisyyttä koskevista syistä tärkeänä, että tulevaisuudessa perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista tarkoittavien lakiehdotusten valmistelevala käsittely aina tehdään perustuslakivaliokunnassa. Tilanne on asiallisesti sama eduskunnan työjärjestyssä koskevia ehdotuksia käsiteltäessä.”

491 Asiavalmistelua tarkoittavina, vaikkakin juridisesti painottuneina mietintöinä voidaan pitää ministerivastuuasiassa annettuja tai PL 28 §:ssä tarkoitettuja, edustajantoimen pysyvyyttä koskevia mietintöjä (esim. PeVM 5/1993 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).

492 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 tapausta, jossa perustuslakivaliokunnan selvästi ilmaisemaa 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 äänestykseen johtolausetta koskevaa ehdotusta, koska ehdotus on poikennut perustuslakivaliokunnan kannasta, ks. esim. 1982 vp ptk, s. 1187 ja 1981 vp ptk, s. 1759.

Tämä oikeudelliseksi katsottava sitovuus koskee PL 74 §:ssä käytetyn sanamuodon mukaan lausuntoa ”perustuslainmukaisuudesta”. Valiokunnan tehtävää lausua perustuslainmukaisuudesta ei sinänsä ole syytä ymmärtää 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 koskeissa kysymyksissä. Oikeudellinen sitovuus kattaa kuitenkin vain selvät lausumat perustuslainmukaisuudesta tai perustuslainvastaisuudesta, ei sen sijaan muita ohjaavia tai suosittavia, sisällöllistä jatkovalmistelua koskevia lausumia. Siinä, että oikeudellinen sitovuus rajautuu näin, ei perimältään 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 täytyy tässä katsoa rajoittuvan vain siihen, minkä vakaa valtiosääntöinen käytäntö ja myös PL 74 §:n sanamuoto osoittaa perustuslakivaliokunnan erityiseksi tehtäväksi eli perustuslainmukaisuutta (sääätämisyjärjestystä) koskevan ratkaisun tekemiseen.

Puhemies perustuslain noudattamisen valvojana

Puhemiehelle perustuslaissa – lähinnä PL 42 §:ssä – säädetyt tehtävät laillisen menon valvomisessa vastaavat kaikessa oleellisessa niitä säännöstöjä, jotka eduskuntauudistuksessa otettiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen ja siirrettiin sitten vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen.⁴⁹³ Perustuslain noudattamisen valvontaan kuuluu myös siitä huolehtiminen, että istunnossa toimitaan kansanedustajan käyttäytymistä koskevien määräysten mukaisesti (PL 31 §). Sekä tätä kysymystä että puhemies yleistä johtamistehdävää täysistunnossa on jo käsitelty aikaisemmissa jaksoissa, joten niihin ei palata enää tässä yhteydessä.

Perustuslaissa on puhemiesen valvontatehtävästä kaksi keskeistä säännöstä. Perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemiesen on valvottava, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Saman säännöksen 2 momentissa on määriteltä tämän valvontavelvollisuuden suhde eräisiin eduskunnan toiminnassa oleellisen 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, eikä eduskunta tyydy puhemiesen menettelyyn, on perustuslakivaliokunnan ratkaistava, ”onko puhemies menetellyt oikein”, eli onko kieltäytymiseen ollut perustuslaissa tarkoitetut syyt.

493 Ks. puhemiesen yleisestä valvontatehtävästä täysistunnossa 1906 VJ 47 § ja sitä vastaava 1928 VJ 55 § sekä puhemiesen kieltäytymisoikeudesta 1906 VJ 69 § ja sitä vastaava 1928 VJ 80 §. Puhemiesen velvollisuudesta valvoa edustajien esiintymistä ks. 1906 VJ 48 § ja 1928 VJ 58 §.

Puhemiehen yleistä valvontatehtävää koskevia näkökohtia

Puhemiehen tehtävänä on valvoa, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Tämä merkitsee ulottuvuuksiltaan laaja velvollisuutta huolehtia 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 määräenemmistönormeja.

Kuten perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissakin todetaan, puhemiehen valvontatehtävään kuuluu ”myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä” (HE 1/1998 vp, s. 126). Yleensä tässä kohden ei synny epäselvyyttä – mietintövaliokunnat noudattavat hyvin perustuslakivaliokunnan ohjauksia perustuslakikysymyksissä. Poikkeuksellisiakin tilanteita voi kuitenkin esiintyä.

Tällainen hyvin poikkeuksellinen tilanne syntyi vuoden 2019 talvella siviili- ja sotilastiedustelua kokevista esityksistä annettujen mietintöjen käsittelyssä. Siviilitiedustelua koskevasta esityksestä (HE 202/2017 vp) oli hallintovaliokunta saanut perustuslakivaliokunnalta lausunnon (PeVL 35/2018 vp) ja antanut oman mietintönsä (HaVM 30/2018 vp). Sotilastiedustelua koskeneesta esityksestä (HE 203/2017 vp) oli vastaavasti perustuslakivaliokunta antanut lausunnon (PeVL 36/2018 vp) puolustusvaliokunnalle ja tämä antanut oman mietintönsä (PuVM 4/2018 vp). Esitykset liittyivät aiheeltaan toisiinsa ja samaan aikaan esillä olleeseen PL 10 §:n muutosesitykseen (198/2017 vp), ja mietintöjä käsiteltiin samanaikaisesti täysistunnossa. Samoihin aikoihin, kun mietinnöt esitettiin täysistunnolle helmikuun 2019 alku-puolella, oli julkisuudessa esillä joidenkin valtiosääntöasiantuntijoiden kannanottoja, joiden mukaan valiokuntien mietinnöissä ei ollut kunnolla otettu huomioon perustuslakivaliokunnan esittämiä muutosehdotuksia. Nähtävästi lähinnä tämän kritiikin johdosta puhemies piti tarpeellisena, että perustuslakivaliokunnan kannanottojen huomioonottamisen asianmukaisuus vielä varmistetaan. Täysistunnossa 12.2.2019 poistettiin pöydälle pannut ko. mietinnöt päiväjärjestyksestä, ja puhemiehen puhemiesneuvoston kokouksessa 13.2.2019 antaman ilmoituksen mukaan poistaminen oli tapahtunut hallintovaliokunnan mietinnön osalta hallintovaliokunnan toiveesta ja puolustusvaliokunnan mietinnön osalta asiayhteyden vuoksi. Kokouksessaan 14.2.2019 puhemiesneuvosto päätti esittää täysistunnolle, että ko. esitykset lähetetään toinen hallintovaliokuntaan ja toinen puolustusvaliokuntaan käsiteltäväksi ja että perustuslakivaliokunnan tulee antaa asioista lausunto ja tämän mukaisesti meneteltiin täysistunnossa 15.2.2019. Perustuslakivaliokunta antoi sitten uudet verraten lyhyet lausuntonsa (PeVL 75/2018 vp ja PeVL 76/2018 vp) ja mietintövaliokunnat uudet mietintönsä (HaVM 36/2018 vp ja PuVM 9/2018 vp). Ko. lait hyväksyttiin täysistunnossa 11.3.2019.⁴⁹⁴

⁴⁹⁴ Tapahtumasarja, erityisesti sen liikkeellelähtövaihe, sai melkoisesti huomiota myös lehdistössä, ks. esim. Helsingin Sanomat 14.2. ja 15.2.2019 sekä Hufvudstadsbladet 14.2. ja 15.2.2019.

Ei ehkä ole varauksettoman selvää, että puhemiehelle säädetyt kieltäytymisoikeudet aukottomasti kattavat kaikki puhemiehen valvottaviksi tulevat tilanteet, toisin sanoen, että puhemiehellä on kaikissa perustuslainvastaisuutta sisältävissä tilanteissa riittävät valtuudet reagoida. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että puhemiehen kieltäytymisvalta on esiintyviin tarpeisiin nähden riittävän laaja. Käytännössä lieenee pikemminkin niin, että eduskunnassa vakiintuneet käytännöt – parlamentaarinen menettelykulttuuri – ja virkamiesvalmistelu jo merkitsevät sellaista ”valvontaa”, että puhemiehelle säädettyjä kieltäytymisvaltuuksia 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.⁴⁹⁵ 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.⁴⁹⁶ 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 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 johtolausesta 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 johtolausesta. Tämä puhemiehen ehdotus hyväksyttiin keskustelutta. Puhemiehen ehdotuk-

495 1906 VJ 47,2 §, 1928 VJ 55,2 §.

496 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.

sen voidaan katsoa olleen tarpeen, jotta eduskunta pääsi tekemään perustuslain mukaiseen menoon normaalisti kuuluvaa ja oikeudellisesti täysin mahdollista päätöstä.⁴⁹⁷

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 johtolauseetta käsitellessään pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Valiokunnan esitettyä mietinnössään, että laki voidaan ehdotetussa muodossaan säätää tavallisena lakina, ehdotti puhemies itse toisen käsittelyn jatkuessa, että johtolauseesta poistettaisiin viittaus perustuslainsäätämisyjärjestyksen 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.⁴⁹⁸

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 täyttyessä 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.⁴⁹⁹ 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 menettelyä koskevien säännösten vastaisia.⁵⁰⁰ Periaatteellisesti ja käytännön vaikutuksiltaan tärkeimmän ryhmän tällaisia tapauksia muodostavat kuitenkin lakien säätämisyjärjestystä koskevat, yleensä johtolauseen sanamuotoon kohdistuvat kieltäytymiset.

Lain sisällön määrittäminen on viime kädessä täysistunnon harkinnassa. Johtolauseen sisällöstä päättämisenä muodostunut käytäntö on kuitenkin huomionarvoinen jo sikäli,

497 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 jatkettuna toisessa käsittelyssä, puhemies katsoi voivansa esitellä johtolauseen tavallista lainsäätämisyjärjestystä edellyttävässä muodossa.

498 Ks. HE 179/1975 II vp, SuVM 27/1977 vp ja PeVM 14/1977 vp sekä 1977 vp ptk, s. 1125–1132.

499 Varhaisessa käytännössä esiintyneistä, tämän tyyppisistä tilanteista ks. Hakkila 1939, s. 610–611.

500 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.

että lain johtolauseen säätämisjärjestystä koskevan kohdan sisällöstä päättämisen ei ole käytännössä katsottu kuuluvan täysistunnolle, vaan menettelyn perustuslainmukaisuutta valvovalle puhemiehelle (tai viime kädessä perustuslakivaliokunnalle, jos asia puhemies kieltäytymistilanteessa sinne lähetetään). Käytäntö johtolauseen tämän osan sisällön valvomisessa on sillä tavoin vakaa, että viimeinen tapaus, jossa puhemies on sallinut äänestämisen johtolauseen säätämisjärjestystä koskevasta lausumasta, oli tietävästi vuonna 1939. Tämän jälkeen lienee käytännöstä osoitettavissa vain ratkaisuja, joissa puhemies on kieltäytynyt ottamasta johtolauseetta koskevia ehdotuksia äänestykseen. Näin puhemies on lähtenyt siitä, että kyseessä on oikeuskysymys, joka ei ole täysistunnon äänestyksellä ratkaistavissa.⁵⁰¹

Ne ratkaisut, joita puhemies perustuslainmukaisuutta valvoessaan tekee, kuuluvat hänen omaan itsenäiseen päätösvaltaansa. Myös näissä asioissa voi puhemiesneuvosto toimia neuvoa-antavana elimenä. Kuten edellä on viitattu, sitovat perustuslakivaliokunnan josakin asiassa esittämät perustuslainmukaisuutta koskevat kannat tuossa asiassa puhemiesistä ja täysistuntoa. Puhemiehen valvontatehtävä koskee periaatteessa myös sellaisia perustuslainmukaisuutta koskevia kysymyksiä, jotka (tai joiden tyyppiset) eivät koskaan ole olleet ratkaistavina perustuslakivaliokunnassa. Käytännössä puhemiehen valvontatehtävässä tärkeimpiä ovat säätämisjärjestykseen liittyvät kysymykset. Niissä on yleensä olemassa puhemiehen ratkaisujen kannalta huomion arvoista perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jota puhemies seuraa. Yleistäen voidaan sanoa, että säätämisjärjestykseen 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 puhemiehen kieltäytymisen perustuslainmukaisuuteen on PL 42,2 §:n säännöksen mukaan täysistuntoa ja puhemiesistä sitova. Mahdollisuutta lähettää puhemiehen kieltäytyminen perustuslakivaliokuntaan voidaan pitää puhemiehen toimintaan liitettynä kontrolli- tai varmistusjärjestelynä. 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.

501 Johtolauseen säätämisjärjestystä koskevaan lausumaan liittyvistä kysymyksistä ja käytännöstä ks. tarkemmin Hidén 1974, s.157–166, erityisesti s. 166 ja siinä mainitut lähteet.

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 äänestyseseen 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 erikoislaatuisuutta kuvaa se, että aloitteen tekijä oli varapuhemies ja että perustuslakivaliokunta antoi asiassa mietinnön, joka liitteiksi painettuine asiantuntijalausuntoineen vei 118 sivua.⁵⁰²

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 lähettamisestä oli TJ:n säännösten mukaan sallittu, sitten kun keskustelu asiasta oli julistettu päättyneeksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että äänestysesityksen tekeminen kyseisestä ehdotuksesta olisi vastoin perustuslakia.

502 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 annettavat 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 eduskunnalle 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 kansainvälisten asioiden osalta.

Kaikkien eduskunnan tiedonsaantia koskevien järjestelyjen ja käytäntöjen taustana on parlamentaarisen järjestelmän toimintaan väistämättä kuuluva vaatimus siitä, että eduskunta saa päätöksentekoonsa kaiken tarvittavan tiedon. Vaatimuksessa keskeistä on, että tiedon tulee olla luotettavaa. Eduskunnan toiminnoissa on voitava luottaa siihen, että hallituksen taholta toimitettu tieto pitää paikkansa. Hallitus ja sen jäsenet ovat periaatteessa parlamentarisessa vastuussa hallituksen piiristä eduskunnalle toimitetun tiedon oikeellisuudesta. Vaikka ajatus eduskunnan tahallisesta harhaanjohtamisesta jääkin meillä vieraaksi, voisi vastuu annettujen tietojen oikeellisuudesta ääritapauksissa muodostua myös oikeudelliseksi.⁵⁰³ Kysymys on tietysti muustakin kuin annettujen tietojen oikeellisuudesta.

503 Tilanteet, joissa ministerin eduskunnalle antaman tiedon oikeellisuus olisi muodostunut selvityksiin johtaneeksi kysymykseksi, ovat käytännössä harvinaisia. Tältä vuosikymmeneltä löytyy kuitenkin neljä tapausta, joissa valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa ministerin eduskunnassa esittämän informaation väitetyistä harhaanjohtavuudesta tehtyyn kanteluun. Tapaukset koskivat ministeri Mauri Pekkarisen kaivoslain käsittelyssä kullankaivajista esittämää lausumaa (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012, s. 72–74) sekä ministeri Lenita Toivakan lausumaa hänen toiminnastaan perheyhtiössä perheyhtiön holdingyhtiön perustamisen yhteydessä, ministeri Juha Rehulan lausumia, jotka koskivat vammaispalvelujen saatavuutta koskevan ikärajan asettamisen taustoja, sekä ministeri Alexander Stubbin lausumaa kyselytunnilla hallintarekisteriä koskevan asian valmistelussa saadusta lausuntopalautteesta (nämä kolme asiaa oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2016, s. 50–52). Tapausten selostuksista voidaan tässä kooten todeta seuraava: oleellista oli, että ko. lausumat oli esitetty ministerin ominaisuudessa eikä kansanedustajana, jos ministeri antaa eduskunnalle virheellisiä tietoja, tämä voi tulla arvioitavaksi PL 114–116 §:ssä tarkoitettuna ministerivastuuasiana, vaikka ko. puheenvuoroja voitiin pitää ”väärinkäsityksille alttiina” ja vastauksia epätarkkoina, kenenkään ko. ministerin ei voitu katsoa tarkoituksellisesti antaneen eduskunnalle harhaanjohtavia tai epätarkkoja tietoja. Kantelut eivät johtaneet enempään toimenpiteisiin. Ministeri Pekkarisen asian selostuksessa kertomuksessa kuitenkin todetaan oikeuskanslerin kiinnittäneen ministerin huomiota siihen, että ”esiinnyttyä eduskunnassa ministerin asemassa tulisi lausumia annettaessa eduskunnan tiedonsaannin turvaamisen kannalta pyrkiä etukäteen varmistumaan tietojen oikeellisuudesta ja väärinkäsitysten välttämiseksi riittävästä täsmällisyydestä”. – Ministeri Stubbia koskenut em. asia johti myös välikysymykseen (VK 5/2015 vp; Arhinmäki), joka jätettiin 4.12.2015. Ainoassa käsittelyssä 16.12.2015 eduskunta päätti, että valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta.

desta. Hallitus on periaatteessa parlamentaarisessa vastuussa myös siitä, että annettavat tiedot ovat asianmukaisia, siis asian käsittelyssä tarpeellisia ja kattavia. Käytännössä merkittävää on myös se, että tiedot annetaan asianmukaisessa, eduskunnan vakiintuneet käsittelytavat huomioon ottavassa muodossa.⁵⁰⁴

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.⁵⁰⁵

Jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen oli sisällytetty säännös (46 §) valiokuntien oikeudesta saada senaatin puheenjohtajan toimin viranomaisilta tietoja ja asiakirjoja, tosin ”mikäli mahdollista” -varauksin. Varaus ei paljoa lieventynyt 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 poistettiin viittaus mahdollisuuteen, että tietoja ei voitaisi antaa.⁵⁰⁶ 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

504 Eduskunnassa toistuvasti esiin tulevien asiatyypien käsittelytavat ovat yleensä hyvin vakiintuneet. Vastaavasti ovat ne muodot, joissa esimerkiksi hallituksen lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä tarvittavat tiedot eduskuntaan toimitetaan, käytännössä hyvin vakiintuneet ja peruspiirteissään ongelmattomat. Perustuslakivaliokunta on toisaalta joissakin, lähinnä kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin liittyvissä tilanteissa joutunut ottamaan kantaa siihen, miten tarvittavan tiedon toimittamisessa eduskuntaan tulisi – tai ainakin voidaan – menetellä joissakin mitoitusten tai aikataulujen kannalta poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaisina kannanottoina voidaan mainita tekstissä hieman myöhempanä selostetut, perustuslakivaliokunnan PL 47,2 §:n mukaisesti pyytämien selvitysten johdosta vuosina 1991 ja 1994 antamat (numeroimattomat) lausunnot. Tuore tällainen kannanotto sisältyy myös valiokunnan lausuntoon PeVL 61/2017 vp, joka koski esitystä Kanadan ja EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (Ceta-sopimus) hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Valiokunta totesi lausunnossa mm.: ”Ceta-sopimus liitteineen on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä tammikuussa 2017. Sopimusteksti on toimitettu eduskunnalle valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän kautta hallituksen esityksen yhteydessä. Sopimusteksti ei kuitenkaan ole tavalliseen tapaan ollut liitettynä osaksi hallituksen esitystä eikä siihen viitata esimerkiksi esityksen eri tiedostomuotojen sisällysluetteloissa. ----- Vaikka Ceta-sopimuksen teksti on sinänsä toimitettu eduskunnalle, kiinnittää perustuslakivaliokunta huomiota valittuun menettelytapaan. Valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvä sopimusteksti on esityksen olennainen osa (ks. myös Hallituksen esitysten laatimissohjeet, s. 28 ja Valtiosopimusopas, s. 94 ja 96). Valiokunta ei pidä asianmukaisena, ettei hallituksen esitykseen ole sisällytetty sopimustekstiä, jonka hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta asiassa on kyse.”

505 Tämän tyyppistä oikeutta saada tietoja ”eduskuntaan” koskee myös PL 90,3 §:ssä (596/2007) säädetty tarkastusvaliokunnan 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.

506 Ko. säännösten taustasta ja muotoitumisesta 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.

eduskunnan valtioelintoimintaa.⁵⁰⁷ 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.⁵⁰⁸

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 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

507 Tiedonsaantiin oikeutettujen piirin laajentamista myös muihin toimielimiin ei perustuslain uudistamisessa perusteltu, ks. HE 1/1998 vp, s. 97. Esimerkkeinä säännöksessä tarkoitetuista toimielimistä mainitaan esityksessä puhe-miesneuvosto ja kansliatoimikunta.

508 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.”

toimeenpanovallasta erilliseksi järjestettyä itsehallintoyhteisöjen toimintaa ja konkreettista tuomiovallan käyttöä.⁵⁰⁹

Valiokuntien PL 47 §:n mukaista tietojen saamisoikeutta jossain määrin täydentävä erityissäännös sisältyy 1.2.2019 voimaan tulleeseen lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019). Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa hoitavalla tiedusteluvalvontavaliokunnalla on lain 3 §:n mukaan oikeus ”salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot”. Tämän tiedonsaantioikeuden sisällöstä ja perusteluista todettiin lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa mm. (HE 199/2017 vp, s. 44–45):

”Säännös täydentäisi sitä, mitä perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeuksista. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on samat perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaiset tiedonsaantioikeudet kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla....

Edellä todettujen eduskunnan yleisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi valiokunnalle ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia, joiden nojalla valiokunta voisi salassapitosäännösten estämättä saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemiaan tietoja suoraan viranomaisilta, kuten tiedusteluviranomaisilta ja tiedusteluvaltuutetulta, sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi siis harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella muilta julkista tehtävää hoitavilta. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voi ulottua viranomaistoiminnan ohella toimintaan, jota ulkopuoliset tahot hoitavat lain nojalla.

Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä ehdotetaan tiedustelutoimintaa koskeissa hallituksen esityksissä annettavaksi viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Tiedusteluviranomaisille esitetään esimerkiksi oikeutta saada tietoliikenteen kohdentamiseen tarvittavia tietoja muun muassa teleyrityksiltä ja tiedonsiirtäjiltä ja oikeutta saada yksityisiltä toimijoilta apua kytkentöjen tekemisessä.

Tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedustelutoiminnan valvontaan tarvittavat tiedot. Valiokunnalle olisi annettava viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedot.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet määrittäisivät valiokunnan tehtävien kautta. Valiokunta voisi siten pyytää ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin mukaisia tehtäviään varten tarvitsemiaan tietoja sekä muitakin tietoja, joita valiokunta katsoo tarvitsevänsä eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentissa tarkoitetussa parlamentaarisessa valvonnassaan. Valiokunnalla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja se katsoo tarvitsevänsä käsiteltävänä olevan asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Pykälässä olisi kysymys eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeudesta, joka liittyy parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseen. Parlamentaarisen valvonnan ja sen perustana olevan tiedonsaantioikeuden turvaamiseen liittyvät näkökohdat puoltavat jossakin määrin tavanomaista laajempaa tiedonsaantioikeuden määrittelyä eduskunnan valiokunnalle salassapitosäännöksistä riippumatta.”

509 Kysymykseen liittyvistä näkökohdista ks. tarkemmin Hidén 1993, s. 39–40.

Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään kosketellut ko. säännöksiä ja niille esitettyjä perusteluja (PeVM 9/2018 vp).

Kun PL 47 §:n 1 momentissa tarkoitetun tietojensaantioikeuden kohteena ovat ”viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot”, on painotus säännöksen 2 momentissa toinen: valiokunnalla on sen mukaan oikeus saada toimialaansa kuuluvasta asiasta valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä ”selvitys”, siis yleensä jotakin eduskunnan tai valiokunnan käsittelyn tarpeita varten erikseen laadittua. Momentti noudattelee Valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään vuonna 1990 lisätyn 2 momentin säännöksiä valiokunnan oikeudesta saada pyytämänsä selvitys asianomaiselta ministeriöltä.⁵¹⁰ Momentin nimenomaisen säännöksen mukaan valiokunta voi antaa selvityksen johdosta valtioneuvostolle tai ministeriölle lausunnon. Eduskunnan työjärjestykseen vuonna 2003 lisätyn 30 a §:n mukaan puhemiesneuvosto voi valiokunnan esityksestä päättää PL 47,2 §:ssä tarkoitetun selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiassa.⁵¹¹

Kuinka paljon ja millaisissa tilanteissa selvityksiä on PL 47,2 §:n tai sitä vuodesta 1990 edeltäneen VJ 53,2 §:n nojalla käytännössä pyydetty, ei ole nyt tiedossa. Tässä voidaan kuitenkin mainita perustuslakivaliokunnan käytännöstä kolme tapausta, jotka havainnollistavat sitä, minkälaisesta tietojensaantitarpeesta näissä selvityksissä voi olla kysymys. Esitettäviä 1990-luvun tapauksia on myös perustuslakivaliokunta ehkä tarkoittanut em. viittauksessaan (PeVM 10/1998 vp s. 16) käytännössä esiintyneisiin menettelyihin, joissa selvitysmenettely käynnistetään valtioneuvoston tai ministeriön aloitteesta.

Vuoden 1991 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta pyysi 17.9.1991 oikeusministeriöltä PL 53,2 §:n mukaisen selvityksen ”mahdollista ETA-sopimusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä sellaisista tekniluonteisista ongelmista, joiden ennakkollista käsittelyä pidetään tarpeellisena.” Valiokunta sai ministeriöltä selvityksen ja antoi kannanotoistaan asiassa ministeriölle (numeroimattoman) lausunnon 10.10.1991. Valiokunta mm. totesi ETA-sopimuksen olevan kansainvälisenä sopimuksena poikkeuksellinen ja eduskunnan käsiteltäväksi tulevan hallituksen esityksen laajuuden riippuvan oleellisesti siitä, otetaanko esitykseen liitteiksi kaikki ETA-sopimuksen piiriin kuuluvat EY-säädökset vaiko vain sellaiset säädökset, jotka kuuluvat HM 33 §:n tarkoittamin tavoin lainsäädännön alaan. Valtiosopimusten eduskuntakäsittelyssä noudatettuun käytäntöön viitattuaan valiokunta esitti selvän kannanoton. ”Valiokunnan käsityksen mukaan tässä tilanteessa on mahdollista, ottaen huomioon ETA-sopimuksen piiriin kuuluvan EY-säädösten laajuuden ja hallitusmuodon 33 §:n sanamuodon, että eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen liitteiksi otetaan pelkästään ne EY-säädökset, jotka hallituksen käsityksen mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan.” Valiokunta kuitenkin edellytti sopimusta käsittelevien valiokuntien riittävää informoimista myös niistä sopimuksen piiriin kuuluvista EY-säädöksistä, joiden ei katsottu kuuluvan lainsäädännön

510 PL 47 §:n 2 momentin säätämisestä ks. HE 1/1998 vp, s. 97 ja PeVM 10/1998 vp s.16. Valiokunta totesi ehdotetun säännöksen poikkeavan VJ 53,2 §:stä mm. siten, että uudessa tekstissä selvitysmenettelyä ei enää kytkeä valiokunnan esittämään pyyntöön, ja jatkoi: ”Valiokunnan käsityksen mukaan tämä muutos antaa muodollista lisätukea sille käytännössä jo esiintyneelle menettelylle, että selvitysmenettely käynnistetään valtioneuvoston tai sen ministeriön aloitteesta.” Tekstissä mainitusta uuden 2 momentin lisäämisestä VJ 53 §:ään vuonna 1990 ks. HE 89/1990 vp, s. 10–11 ja PeVM 7/1990 vp ja lainmuutoksen taustasta lyhyesti myös Helander ja Pekonen (2007), s. 81–84.

511 TJ 30 a §:n säätämisestä ks. PNE 1/2002 vp ja PeVM 11/2001 vp.

alaan. Lopuksi lausunnossa todettiin, että se tulisi yleisen merkityksensä vuoksi ottaa valtiopäiväasiakirjoihin.

Menettelyä, jossa selvityspyyntöä – oli se ”tilattu” tai ei – ja selvitystä seurasi valiokunnan kannanottoja sisältävä lausunto ministeriölle, voidaan pitää hyvin perusteltuna tilanteessa, jossa käsittelyyn tulossa olevan asian aivan poikkeuksellisten ulottuvuuksien vuoksi oli suuri tarve saada arvovaltaista ennakkotietoa siitä, miten asiassa tuli tai ainakin voitiin menetellä. Samankaltainen syy oli selvästi näkyvillä myös vuoden 1994 valtiopäivillä, joilla perustuslakivaliokunta 28.4.1994 ensin pyysi ulkoasiainministeriöltä VJ 53,2 §:n mukaisen selvityksen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen sellaisista teknisluonteisista ongelmista, joiden ennakkollista valiokuntakäsittelyä ministeriö piti tarpeellisena. Valiokunta sai ministeriöltä selvityksen ja antoi kannanotoistaan asiassa ministeriölle (numeroimattoman) lausunnon 24.5.1994. Lyhyehkössä lausunnossa, jossa viitattiin myös vuoden 1991 em. lausuntoon, keskeistä oli seuraava kannanotto: ”Sekundäärilainsäädännön toimittaminen eduskunnalle erillään jäsenyyesityksestä olisi selkeä poikkeus vakiintuneesta käytännöstä. Jäsenyyesityksen kattaman aineiston ainutkertaisen laaja-alaisuuden ja neuvotellun jäsenyysaikataulun takia on toisaalta selvää, ettei kansainvälisten sopimusten yhteydessä totutuksi tullutta menettelyä ole käytännön pakottavista syistä mahdollista nyt noudattaa. Valiokunta katsoo selvityksessä esitetyn mukaisesti, että tässä poikkeuksellisuudessaan hyvin erikoisessa tilanteessa kansanedustajien tiedonsaanti voidaan parhaiten turvata toimittamalla sekundäärilainsäädäntö eduskuntaan konekielisenä...” Myös tässä valiokunta katsoi, että lausunto tulisi yleisen merkityksensä vuoksi ottaa valtiopäiväasiakirjoihin.

Myös viimeisin tapaus liittyy tilanteeseen, jossa eduskunnan käsiteltävä asia on hyvin merkittävä ja mittasuhteiltaan aivan poikkeuksellinen. Eduskunnan käsiteltävänä on tällä vuosikymmenellä ollut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja maakuntahallintoa koskenut suuri lakihanke, joka on merkinnyt toisiaan seuranneita ehdotusversioita, tuhansia sivuja hallituksen esitysten tekstejä ja myös useita laajoja perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Hankkeen kokonaisuuteen kuuluvien esitysten käsittelyssä perustuslakivaliokunta päätti kokouksessaan 23.5.2017 pyytää valtioneuvostolta PL 47,2 §:n mukaisen selvityksen perustuslaillisesta kokonaisarviosta ja totesi pöytäkirjaan perusteluiksi mm. (PeVP 47/2017 vp, s. 3–4): ”Perusoikeuksien turvaamiseen liittyvän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisimpänä lähtökohtana on perustuslakivaliokunnan mielestä korostettava eri esityksiin sisältyvien lakiehdotusten kokonaisarviointia, mitä ei ole mahdollista tehdä käsillä olevan aineiston perusteella..... Perustuslakivaliokunta katsoo, että vain valtioneuvoston laatimalla valtiosääntöoikeudellisella kokonaisarvioilla eri lakiehdotuksista perustuslain kannalta voidaan luoda riittäviä edellytyksiä sille, että sosiaali- ja terveysjärjestelmän kokonaisuudistuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa ja edelleen koko eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan asiakirja-ainestoon...” – Perustuslakivaliokunnan selvityspyynnön johdosta valtioneuvosto antoi valiokunnalle kaksi erillistä, 31.5.2017 päivättyä selvitystä, joista toinen (53 s.) koski sote-huoltoa koskevien ehdotusten kokonaisuuden suhdetta perustuslakiin ja toinen (14 s.) sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoa.

Valtioneuvoston tai ministeriön selvitysten ”hankkimisessa” eduskunnan valiokunnalle näyttää viime aikoina muodostuneen myös hieman uudenlaisia käytäntöjä. Kun PL 47,2 §:n ja sitä edeltäneen VJ 53,2 §:n säännöksen lähtökohtana on ollut valiokunnan oikeus ”saada pyytämänsä selvitys”, on käytännössä nyt menetelty tapauksittain niin, että eduskunnan hallituksen esityksen käsittelyssä (valiokunnan ehdotuksesta) hyväksymässä lausmassa edellytetään ehdotetun lain toimeenpanoa koskevan selvityksen antamista valiokunnalle. Menettelyn pontimena on ehkä ollut pyrkimys vähentää raskasmuotoisemman menettelyn

eli hallituksen selonteon edellyttämistä tällaisissa lausumissa. Lausumassa tarkoitetut selvitykset valiokunnalle ovat, vaikka sitä ei lausumassa todettaisikaan, PL 47,2 §:n mukaisia selvityksiä. Tällaisia lausumia, joissa on edellytetty valiokunnalle annettavia selvityksiä, on vuoden 2018 valtiopäivillä hyväksytty ainakin siviilitiedustelulainsäädäntöä koskeneen HE 202/2017 vp, lakia sotilastiedustelusta koskeneen HE 203/2017 vp sekä henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskeneen HE 242/2018 vp käsittelyssä. Mainittakoon, että siviilitiedustelua koskeneen HE 202/2017 vp käsittelyssä hyväksytyssä lausumassa eduskunta edellytti sekä hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä annettavaa kirjallista selvitystä että ”seikkaperäisen” selonteon antamista eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä.

Edellä vastikään mainittuun, 1.2.2019 voimaan tulleeseen lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) sisältyy myös PL 47,2 §:ää täydentävä erityissäännös valiokunnan oikeudesta selvitysten saamiseen. Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa hoitavalla tiedusteluvalvontavaluokunnalla on lain 4 §:n mukaan oikeus saada ”tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset”. Lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa viitattiin siihen – sinänsä selvään – seikkaan, että valiokunnalla joka tapauksessa on PL 47,2 §:ssä tarkoitettu oikeus selvitysten saamiseen ja todettiin sitten ehdotetun 4 §:n säännöksen sisällöstä mm. (HE 199/2017 vp, s.45–46):

”Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tai hankkimaan valiokunnalle tarvittavat selvitykset. Tiedusteluvaltuutettu mainittaisiin pykälässä erikseen, koska valtuutetulla olisi tiedusteluvalvontavaluokunnan pyynnöstä lakiehdotuksen 3 §:stä seuraavaa tiedonantovelvollisuutta laajempi velvollisuus erilaisten selvitysten tekoon. Valiokunta voisi tarvittaessa pyytää tiedusteluvaltuutettua hankkimaan valiokunnan tarvitsemia tietoja esimerkiksi tekemällä 10 §:ssä tarkoitettua tarkastuksen. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saanti olisi pitkälti riippuvainen tiedusteluvaltuutetun toiminnasta.

Selvityksiä voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa vaan joissa sitä pitäisi erikseen koostaa ja tuottaa. Valiokunta voisi pyytää selvityksen esimerkiksi seikoista, jotka eivät sellaisinaan ilmene tiedoista, jotka valiokunnalle on annettu lakiehdotuksen 3 §:n perusteella. Selvitys voisi koskea myös muita tietoja, joista valiokunnan olisi tarpeen saada selkoa tehtäviensä hoitamiseksi. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi valiokunnan oikeudesta saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten käytännöistä, joilla olisi merkitystä tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuuden tai asianmukaisuuden arvioinnin kannalta. Valiokunta päättäisi itsenäisesti tarpeelliseksi katsomiensa selvitysten pyytämisestä.”

Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään kosketellut ko. säännöstä ja sille esitettyjä perusteluja (PeVM 9/2018 vp).

Kansanedustajille yksittäisinä toimijoina ei aikaisemmissa perustuslaeissa turvattu erityistä tietojensaantioikeutta. Tällainen oikeus on nyt säädetty PL 47 §:n 3 momentissa.⁵¹² Edustajan oikeus tietojen saantiin poikkeaa eräissä kohdin merkittävästi valiokunnan tiedonsaantioikeudesta. Se ei koske salassa pidettäviä eikä valmisteilla olevaa valtion

512 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.

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 tietojensaamisoi-
keuden 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.⁵¹³

Edustajan tiedonsaantioikeus koskee viranomaisen hallussa olevia tietoja eikä sellaiseen voi velvoittaa viranomaista hankkimaan tietoja tai tekemään selvityksiä.

Tiedonsaantioikeus on oikeudellisena kysymyksenä riippumaton siitä, minkälaiset normit koskevat salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta eduskunnassa. Tiedonsaantioikeuden tosiasiallinen toimivuus on kuitenkin käytännössä riippuvainen siitä, minkälaisella luotamuksellisuudella asiaa eduskunnassa käsitellään. Julkisuutta ja salassapitoa ja edustajan vaitiolovelvollisuutta käsitellään myöhempanä erikseen.

Havaintoja kertomusjärjestelyistä

Vuoden 2010 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta otti hallituksen toimenpidekertomuksen käsittelyssä kantaa myös kertomusmenettelyn kehittämiseen ja katsoi, että siinä oli syytä arvioida, voitiinko kertomusten yhdistämisellä ”tehostaa ja järkeistää hallituksen informointia toiminnastaan samoin kuin eduskunnan mahdollisuuksia valvoa hallituksen toimia” (PeVM 1/2010 vp, s. 7).

Nämä elementit – eduskunnan pitäminen ylipäänsä riittävän informoituna siitä, mitä toimenpanovallan piirissä tapahtuu, ja valvonnassa tarvittavan konkreettisen tiedon antaminen – ovat erilaisin painotuksin läsnä kaikessa kertomusten eduskuntaan toimittamisessa ja niiden eduskuntakäsittelyssä. Kertomukset ja niiden eduskunnassa saama käsittely ovat merkittävä osa parlamentaarisessa järjestelmässä välttämätöntä jatkuvaa tiedonkulkua kansanedustuslaitoksen ja hallitusvallan välillä. Tämän näkökohdan merkitystä ei kavenna se, että jotkin kertomukset – kuten esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan – eivät näytä niinkään palvelevan hallitusvallan kuin hallinnon toimien seu-

513 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.

raamista. Kertomuskäytännön oleellista sisältöä ei muuta sekään, että käsiteltäviksi tulee myös korostuneesti eduskunnan omaan toimintaan liittyviä kertomuksia, kuten eduskunnan tilintarkastajien eduskuntaa koskeva tilintarkastuskertomus.

Valtiopäiville toimitettavat kertomukset nojaavat osin jo varsin pitkään historialliseen perinteeseen. Valtiontalouden tilasta kertomista koski jo vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen 27 §, jonka mukaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä piti ”valtiovaraston tila Valtiosäädyille näytettämän”. Valtioneuvoston oikeuskanslerin edeltäjänä toimineelle senaatin prokuraattorille oli jo vuonna 1876 säädetty velvollisuus antaa säädyille kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan.⁵¹⁴ ”Valtiovarain tilan” näyttämisestä oli säännös myös vuoden 1906 VJ:n 27 §:ssä.⁵¹⁵ Nykyisen kaltaiseen tilanteeseen perustuslaissa säädettyjen keskeisten kertomusten osalta tultiin varsinaisesti kuitenkin vasta itsenäistymisen jälkeen, kun ensin vuoden 1919 Hallitusmuodon säännöksiin valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä otettiin säännös laillisuudenvalvojan vuosittaisesta toimintakertomuksesta eduskunnalle (HM 48 ja 49 §) ja sitten vuoden 1928 Valtiopäiväjärjestykseen otettiin säännökset eduskunnalle vuosittain annettavista hallituksen yleisestä toimintakertomuksesta (VJ 29 §) ja valtiovarain hoitoa ja tilaa koskevasta kertomuksesta (VJ 30, 2 §). Nämä säännökset olivat kertomusten osalta miltei sellaisinaan voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka. Myös uuden perustuslain ko. säännökset (laillisuudenvalvojien osalta PL 108,3 § ja 109,2 § ja hallituksen em. kertomusten osalta niitä yhteisesti koskeva PL 46 §) vastaavat asiallisesti näitä aikaisempia säännöksiä. ”Uutuutena” on kuitenkin PL 46,2 §:n nimenomainen säännös siitä, että muista kuin perustuslaissa jo säädetyistä kertomuksista eduskunnalle voidaan säätää muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Käytännön tasolla uutta on myös se, että – kuten aiempänä on valtion taloudenhoidon tarkastusta käsiteltäessä tarkemmin esitetty – PL 46 §:ssä erikseen mainittujen kertomusten sisällöt on vuonna 2014 voimaan tulleilla lainmuutoksilla yhdistetty yhdeksi hallituksen vuosikertomukseksi.⁵¹⁶

Eduskunnalle nyt eri säädösten nojalla annettavien kertomusten joukossa muodostavat edellä mainitut perustuslaissa vakiintuneesti säädellyt vuotuiset kertomukset oman ryhmänsä. Niiden alaa voidaan – myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kertomusten osalta – luonnehtia yleiseksi, koko valtion hallintoa koskevaksi. Toisen ryhmän muodostavat tiettyä asiaryhmää tai sektoria koskevat säännönmukaisesti annettavat kertomukset. Näistä säännönmukaista raportointia merkitsevistä tilanteista poikkeavat selvästi ne suhteellisen harvalukuiset tilanteet, joissa eduskunnalle voidaan harkinnanvaraisesti – ”kun

514 Asiasta säädettiin vuonna 1876 annetulla asetuksella ja ensimmäinen kertomus annettiin vuoden 1877 valtiopäiville. Vuosina 1902–1915 velvoite eri oteissa poistettiin ja taas palautettiin. Viimeinen prokuraattorin kertomus annettiin vuonna 1914. Ks. tarkemmin esim. Olavi Honka, Prokuraattori – Oikeuskansleri 1809–1959 (Helsinki 1959), s. 93–95 ja 200–202.

515 Säännöksestä ks. esim. Iivar Ahava, Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna (Porvoo 1914), s. 86–88. Ahava myös mainitsee, että eduskuntauudistuskomiteassa oli pykälään yritetty saada myös Senaatin yleisen kertomuksen antamista koskeva säännös siinä kuitenkaan onnistumatta.

516 Myös PL 46 §:n säännösteksti on saanut uutta sisältöä sikäli, että perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa (1112/14.11.2011) on aikaisemmin tasavallan presidentin toimivaltaan kuulunut kertomusten antaminen siirretty valtioneuvoston toimivaltaan. Muutos ei vaikuta kertomusvelvollisuuden sisältöön.

syytä on” – antaa erityiskertomus jostakin asiakokonaisuudesta. Eduskunnalle annettavien kertomusten kohteena olevia asioita ja niiden kytkeytymistä eduskunnan toimintaan valaisee seuraava selostus.

Perustuslaissa säädettyjen kertomusten lisäksi (tavallisessa) laissa säädettyjä kertomuksia ovat:

- valtiontalouden tarkastusviraston, joka on eduskunnan yhteydessä toimiva laitos ja jonka pääjohtajan eduskunta valitsee, virastosta annetun lain 6 §:n mukaan eduskunnalle antamat kertomukset toiminnastaan,
- Suomen Pankin pankkivaltuuston, jonka jäsenet (valtuutetut) eduskunta valitsee, Suomen Pankista annetun lain 11 §:n mukaan antamat kertomukset pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista,
- Suomen itsenäisyyden juhlarahaston hallintoneuvoston, jonka jäseninä ovat Suomen Pankin pankkivaltuutetut, rahastosta annetun lain 9 §:n mukaan eduskunnalle rahaston toiminnasta antamat kertomukset,
- Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen, jotka eduskunta valitsee, Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:n mukaan eduskunnalle toiminnastaan antamat kertomukset,
- Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan, jonka muodostavat eduskunnan valitsevat 18 jäsentä, hallituksen määräämät edustajat ja Ahvenanmaan valtuuskunta, valtuuskunnasta annetun lain 5 §:n mukaan eduskunnalle antamat kertomukset neuvoston toiminnasta,
- Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan, jonka muodostavat eduskunnan Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen valitsevat viisi edustajaa, valtuuskunnasta annetun lain 4 §:n mukaan eduskunnalle antamat kertomukset parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta,
- eduskunnan kirjaston hallituksen, johon kuuluu eduskunnan valitsevat viisi kansanedustajaa, kolme ulkopuolista jäsentä ja yksi kirjaston henkilökunnan edustaja, kirjastosta annetun lain 3 §:n mukaan eduskunnalle antamat kertomukset kirjaston toiminnasta,
- Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston, jonka 21 jäsentä eduskunta valitsee, Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:n mukaan eduskunnalle antamat kertomukset julkisen palvelun toteutumisesta sekä ohjaus- ja valvontatehtäviensä toteuttamisesta,
- valtioneuvoston kielilain 37 §:n (laissa 18/17.1.2014) mukaan eduskunnalle vaalikautittain antamat kertomukset kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista,
- valtiontalouden tarkastusviraston puoluelain 9 e §:n mukaan vuosittain eduskunnalle antamat kertomukset toiminnastaan puoluelain valvonnassa,
- valtiontalouden tarkastusviraston ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 10 §:n mukaan eduskunnalle vaalikohtaisesti antamat kertomukset saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden valvonnassa,
- lapsiasiavaltuutetunlapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) 3 §:n (L1348/2014) mukaan kerran neljässä vuodessa eduskunnalle antamat kertomukset toimialaltaan,
- yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 8 §:n mukaan kerran neljässä vuodessa eduskunnalle antamat kertomukset yhdenver-

taisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä,

- tasa-arvovaltuutetun tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) 5 §:n mukaan eduskunnalle kerran neljässä vuodessa antamat kertomukset tasa-arvon toteutumisesta (yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu voivat heidän kertomuksiaan koskevien em. lainkohtien mukaan antaa kertomuksensa yhdessä),
- tietosuojavaltuutetun tietosuojalain (1050/2018) 14 §:n mukaan eduskunnalle vuosittain toimittamat EU:n tietosuoja-asetuksen 59 artiklassa tarkoitetut kertomukset ja
- tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 19 §:n mukaan eduskunnalle vuosittain antamat kertomukset toiminnastaan.

Eduskunnan työjärjestyksen säännöksiin perustuvia kertomuksia ovat:

- eduskunnan Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) parlamentaariseen yleiskokoukseen keskuudestaan valitseman kuuden edustajan vuosittain toiminnastaan antama kertomus (TJ 10 §)
- eduskunnan tilintarkastajien, joista kolme on eduskunnan keskuudestaan valitsemaa ja neljäs näiden kolmen valitsema, vuosittain eduskunnalle eduskunnan tilien ja hallinnon tarkastamisesta antama tilintarkastuskertomus (TJ 14 §).

Viimeksi mainittuun kertomukseen rinnastuvia, mutta säädöspohjaltaan epäselviksi jääviä⁵¹⁷ kertomuksia ovat:

- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus valtionalouden tarkastusviraston tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta,
- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta.⁵¹⁸

517 Tässä kohdassa mainittujen eduskunnan tilintarkastajien valtionalouden tarkastusviraston tilinpäätöstä ja Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöstä koskevien kertomusten eduskunnalle antamisessa on tietävästi nojaututtu siihen, että eduskunnan tilisäännön 2 §:n (612/2007) mukaan eduskuntaan kuuluvia virastoja ovat mm. ”eduskunnan yhteydessä olevat” valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos ja tilisäännön 19,1 §:n mukaan eduskunnan tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa ”eduskunnan ja sen virastojen tilit ja hallinto”. Em. virastojen/laitosten tilintarkastus on ymmärrettävästi voitu näin järjestää eduskunnan tilintarkastajien tehtäväksi. Siitä ei kuitenkaan vielä seuraa, että PL 46 §:ssä säädetty valiokunta- ja täysistuntokäsittelyä tarkoittava kertomusten antaminen eduskunnalle olisi tällä tavoin järjestettävissä (laajennettavissa) työjärjestyksen alapuolella oleviin säännöksiin otettavilla määrittelyillä. PL 46 §:ssä osoitettua säädösvaltaa ei voida delegoida edelleen, eikä eduskunnan tilintarkastajien kertomusta koskevan TJ 14 §:n säätämisessä mikään liioin viittaa mahdollisuuteen täydentäviin järjestelyihin alemmalla tasolla (PNE 1/1999 vp, s. 11 ja PeVM 9/1999 vp). Käytännössä kaikki muut eduskunnalle annettavat kertomukset kuin nämä kaksi näyttävät perustuvan laissa tai työjärjestyksessä olevaan juuri ko. kertomuksen (sisällön) yksilöivään säännökseen. Kumpikaan em. virasto/laitos ei toiminnallisesti myöskään kuulu eduskuntaan – valtionalouden tarkastusvirastokin on PL 90 §:n mukaan ”eduskunnan yhteydessä” oleva ”riippumaton” virasto.

518 Aikaisemmin on lisäksi ollut säännöksiä sosiaali- ja terveystietokertomuksen (ennen kansanterveyskertomuksen ja sitä ennen päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen) antamisesta, kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta ja ns. työllisyyskertomuksen antamisesta. Säännökset ovat eri vaiheissa merkinneet joko valtioneuvoston erillisen kertomuksen antamista tai ko. kertomuksen valmistamista käytettäväksi hallituksen toimintakertomuksen oheisaineistona. Nämä kertomusjärjestelyt on nyttemmin kumottu (lait 916/2012, 19/2014 ja 20/2014) (Ko. kertomusjärjestelyjen ja niitä koskevien käsitysten muuttumisesta ks. HE 92/1997 vp ja siitä annettu PeVM 4/1997 vp ja HE 62/2013 vp ja siitä annettu PeVM 5/2013 vp). Laissa säädettyinä, kertomuksia koskevinä järjestelyinä voidaan lisäksi mainita saamelaiskäräjistä annetun lain 7 §:ssä oleva säännös kertomuksen laatimisesta ”hallituksen kertomuksen laatimista varten” ja Yleisradio Oy:stä annetun lain edellä jo viitattu 6 §:n säännös, jonka mukaan hal-

Eduskunnalle syyn ilmetessä ja siis kertomuksen antajan harkinnan mukaan annettavia erityiskertomuksia ovat:

- eduskunnan oikeusasiamiehen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12,2 §:n (ja TJ 11,2 §:n) mukaan eduskunnalle ”tärkeäksi katsomastaan asiasta” antamat erilliset kertomukset ja
- valtiontalouden tarkastusviraston virastosta annetun lain 6 §:n mukaan eduskunnalle ”tarvittaessa” antamat erilliskertomukset ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 19 §:n mukaan ”tärkeäksi katsomastaan asiasta” eduskunnalle antamat erilliset kertomukset.⁵¹⁹

Eduskunnalle annetut kertomukset käsitellään valmistelevasti valiokunnassa (TJ 32,1 §), ja täysistunnon päätökset asiassa tehdään ainoassa käsittelyssä (TJ 55 §).

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.⁵²⁰ 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 äänes-

lintoneuvoston tulee ennen kertomuksen antamista kuulla Saamelaiskäräjiä. Saamelaiskäräjiä koskevan lain muutosesityksestä vastikään antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomana ja asiallisesti perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan saamelaiskäräjät antaisivat suoraan eduskunnalle kertomuksen saamelaisia koskevien asioiden kehityksestä, ks. HE 167/2014 vp ja PeVM 12/2014 vp (5.3.2015). Esitystä ei ehditty käsitellä loppuun ennen vaalikauden päättymistä.

519 Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain säännös erillisistä kertomuksista merkitsi asiallisesti vuonna 2000 säädetyn oikeusasiamiehen johtosäännön vastaavan säännöksen (OAJ 11,2 §) nostamista lain tasolle (PeVM 2/2002 vp). Tuon johtosäännön säätämiseen johtaneessa ehdotuksessa (PNE 2/1999 vp) todettiin säännöksen perusteluissa: ”Erilliskertomus antaa vuosittaista kertomusta nopeamman ja yksityiskohtaisemman mahdollisuuden tuoda eduskunnan keskusteltavaksi laillisuusvalvonnassa havaittuja erityisiä ongelmia. Toistaiseksi tällainen kertomus on annettu vain kerran.” Säännös oli tuotu johtosääntöön vuonna 1990. Tuolloista muutosehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta otti kantaa myös siihen, oliko ehdotus sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa, jossa edellytettiin oikeusasiamiehen antavan yhden vuotuisen kertomuksen (PeVM10/1990 vp). Valiokunta katsoi – mm. viitaten perustuslaissa eduskunnan ja oikeusasiamiehen välille luotuun kiinteään yhteyteen – että johtosäännön muutos ei ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. – Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain säätämiseen johtaneessa esityksessä todettiin erilliskertomusmahdollisuuden perusteluiksi (HE 39/2000 vp, s. 25): ”...Tarkastuksessa on voinut ilmetä sellaista, josta on syytä informoida myös eduskuntaa nopeammin kuin mitä vuosittain syyskuussa annettava kertomus mahdollistaa. Erilliskertomuksen antaminen on perusteltua esimerkiksi sen vuoksi, että tarkastushavainnot ovat luonteeltaan sellaisia, että eduskunnalla on oltava mahdollisuus käsitellä niitä tuoreeltaan.” Perustuslakivaliokunta ei lausunut säännöksestä, PeVM 19/2000 vp.

520 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 esitetty 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.

tysjärjestykseksi ja ainoastaan suomeksi esittämät ilmoitukset. Puhemiehen on esitettävä selonteko tehdyistä ehdotuksista 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 halutesaan 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.⁵²¹ Kansanedustajien suomeksi tekemiä aloitteita ei ruotsinneta, mutta ruotsinkielisistä aloitteista on käytännössä laadittu suomennotokset 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 §).⁵²²

Julkisuus, vaitiolovelvollisuus ja salassapito eduskunnan toiminnassa

Menettelyn julkisuus

Eduskunnan täysistunnot ovat – kuten aikaisemminkin⁵²³ – 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

521 Ks. HE 1/1998 vp, s. 100.

522 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.

523 Ks. 1906 VJ 49 § ja 1928 VJ 56 §.

painavasta syystä ja vain ”jonkin asian osalta”, siis vain asiakohtaisesti.⁵²⁴ Kysymys jonkin asian käsittelystä suljetuin ovin voi tulla päätettäväksi 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 varsinaisen 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.⁵²⁵ Perustuslain 50 §:ssä säädetään nyt nimenomaisesti, että valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Tätä pääsääntöä täydentää säännökseen otettu, vuonna 1990 hyväksytyn valtuutuksen kaltainen säännös, jonka mukaan valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja ”asian käsittelyä” varten. Säännöksessä tarkoitettuja julkisia kokouksia voivat pitää sekä asian varsinaista valmistelua suorittava valiokunta, että lausunnon antava valiokunta. Julkisen kokouksen järjestäminen on täysin valiokunnan omassa harkinnassa. Toisaalta on kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn nähty liittyvän sillä tavoin erityispiirteitä, että puhemiesneuvosto on pitänyt tarpeellisenä varovaisesti suositella myös julkisten kuulemiskokousten järjestämistä kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyssä.⁵²⁶

Julkisuudesta puhuttaessa tarkoitetaan tavallisesti yleisöjulkisuutta – avoimuutta ennalta rajaamattomalle joukolle ulkopuolisia. Tästä selvästi erillinen mutta samalla kuitenkin myös valiokunnan kokousten suljettua luonnetta koskeva kysymys on, ketkä voivat osallistua – tavalla tai toisella – valiokunnan kokouksiin. Selvää on ja on ollut, että valiokunta voi jotakin asiaa käsitellessään harkintansa mukaan kutsua ulkopuolisia henkilöitä kuultavaksi. Suhtautuminen hallituksen jäsenille varattuun oikeuteen osallistua valiokuntien kokouksiin on aikojen kuluessa vaihdellut. Nykyinen TJ 36 §:n säännös lähtee selvästi siitä, että valtioneuvoston jäsenillä ei ole erityistä oikeutta läsnäoloon valiokunnan kokouksissa.⁵²⁷ Puhemiehellä ja varapuhemiehillä on vuoden 1906 Valtiopäiväjär-

524 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. Suljetuista istunnoista aikaisemmassa käytännössä ks. lyhyesti Hakikila (1939), s. 541–542 sekä sotien aikana Wirtanen, Atos, Salaiset keskustelut, Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944, Lahti 1967.

525 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. Valiokuntien toiminnan julkisuuden varhemmista tarkasteluista ks. Kastari 1968.

526 Ks. Valiokuntaopas 2015, s. 173 ja puhemiesneuvoston pöytäkirja 17.4.2013.

527 Vuoden 1906 VJ lähti alun perin siitä, että senaatin jäsen ei voinut olla jäsenenä valiokunnassa (38 §) ja että hänellä ei ollut oikeutta osallistua yleensä valiokuntien kokouksiin, mutta suuren valiokunnan ”kokouksiin ja keskustelui-

jestyksestä alkaen ollut oikeus olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Uuden perustuslain järjestelmässä oikeus on säädetty TJ 36,1 §:ssä. Kun säännöksessä puhutaan oikeudesta ”olla läsnä”, ei puhemiehellä ja varapuhemiehillä ole säännöksillä turvattua oikeutta osallistua keskusteluun valiokunnassa.⁵²⁸ Tätä puhemiehen ja varapuhemiesten läsnäolo-oikeutta lienee käytännössä käytetty varsin vähän. Tähän läsnäolo-oikeuteen tehtiin vuonna 2019 tiedusteluvalvontavalioikunnan perustamisen yhteydessä periaatteellisesti huomionarvoinen, vaikka käytännössä ehkä vähän huomiota herättävä rajoitus. Työjärjestyksen 36 §:n 1 momentin yleiseen säännökseen puhemiehen ja varapuhemiesten läsnäolo-oikeudesta valiokunnassa lisättiin tuolloin virke: ”Tiedusteluvalvontavalioikunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet saavat kuitenkin olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.” Rajoituksella annettiin valiokunnalle mahdollisuus estää ulkopuolisten läsnäolo salassapitoa vaativien asioiden käsittelyssä.⁵²⁹

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

hin” hän saattoi ottaa osaa, jos suuri valiokunta niin päätti (51 §). VJ 51 §:n säännöstä muutettiin 31.12.1917 niin, että kaikki valiokunnat voivat päättää, ”saavatko senaatin jäsenet valiokunnan kokouksiin ja keskusteluihin ottaa osaa”. Vuoden 1928 VJ 52,1 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenillä oli oikeus ottaa osaa ”valiokuntien kokouksiin ja keskusteluihin” ellei valiokunta ”jossakin tapauksessa” toisin päättä. Tämä perustuslain kohta oli voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Säädettyä nykyistä TJ 36 §:n säännöstä läsnäolo-oikeudesta valiokunnan kokouksissa todettiin perusteluissa vain, että silloista VJ 52,1 §:n säännöstä ministerin oikeudesta olla läsnä valiokunnan kokouksessa ”ei enää katsottu tarpeelliseksi” ottaa työjärjestykseen ja että ”näin ollen ministerit voivat osallistua valiokunnan kokouksiin asiantuntijoina valiokunnan pyynnöstä.”

528 Puhemiesten läsnäolo-oikeus valiokunnassa oli itse asiassa turvattu jo säätyvaltiopäiviä koskeneessa vuoden 1869 Valtiopäiväjärjestyksessä (43 §). Ks. 1906 VJ 45,4 § ja 1928 VJ 52,2 §, joka oli voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Näissä säännöksissä puhuttiin kummassakin puhemiesten oikeudesta ”olla saapuvilla”. Muotoilu oli siten toinen kuin valtioneuvoston jäsenten läsnäolo-oikeutta koskeissa säännöksissä, joissa puhuttiin myös oikeudesta ottaa osaa keskusteluihin. Myös Hakkila toteaa vuoden 1939 kommentaarissaan VJ 52 §:n kohdalla (s. 534), että puhemiehet ”eivät kuitenkaan, kuten valtioneuvoston jäsenet, saa osallistua valiokuntain keskusteluihin”. Nykyisen TJ 36,1 §:n säännöksen perusteluissa todetaan säännöksen vastaavan VJ 52,2 §:n säännöstä (PNE 1/1999 vp, s. 22). Se, että säännöksessä puhutaan vain läsnäolo-oikeudesta, ei välttämättä merkitse tarkkaa vaihteluvaihtelua, mutta puoltaa säätelytustankin huomioon ottaen vahvasti sitä, että läsnäolo jää myös tosiasiaa passiiviseksi.

529 TJ 36,1 §:n muutoksen perusteluiksi lausuttiin mm. (PNE 1/2018 vp, s. 35): ”Tiedusteluvalvontavalioikunnan tehtävän erityisluonne edellyttää, että valiokunnassa käsiteltävien asioiden salassapidosta ja siihen liittyvän vaitelaisuusvelvoitteen noudattamisesta huolehditaan erityisen tarkasti. Tiedusteluvalvontavalioikunnan työn luottamuksellisuuden säilyttämiseksi on tärkeää, että valiokunnan kokouksissa ei ole läsnä valiokunnan ulkopuolisia silloin, kun kokouksissa käsitellään salassa pidettäviä asioita. Tästä syystä ehdotetaan, että 36 §:n 1 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan tiedusteluvalvontavalioikunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet voivat olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.” – Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (PeVM 10/2018 vp) tarkastellut ko. muutosta.

eduskunnan virastot ja laitokset. Lain säätämisasiakirjoissa tällaisina virastoina mainittiin eduskunnan kanslia, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslia ja Eduskunnan kirjasto.⁵³⁰ 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 soveltamisiin voidaan pitää perusteltuna. Sikäli kuin muuta ei ole säädetty, on tällaisiin ”virastoihin” sovellettava lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta.

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. Tiedot täysistunnossa tehdyistä päätöksistä julkaistaan viipymättä tietoverkossa. Käytännössä pöytäkirjasta annetaan tietoja sitä mukaa kuin sitä koskeva käsikirjoitus tulee pöytäkirjatoimistossa valmiiksi. Virallisesti pöytäkirja kuitenkin tulee julkiseksi vasta, kun pääsihteeri on sen allekirjoittanut (TJ 69 §; 895/2012). Painettuina julkaistavien valtiopäiväasiakirjojen koko – hyvin kattava – sisältö määrätään TJ 71 §:ssä (71/2011 ja 1272/2011).

Jos eduskunta on PL 50 §:n ja TJ 67 §:n mukaisesti päättänyt jonkin asian käsiteltäväksi suljetussa istunnossa, on eduskunnan TJ 67,2 §:n mukaan myös päätettävä suljetun istunnon pöytäkirjan ja istunnossa käsiteltyjen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta. Siitä, mitä viimeksi mainittu päätös voi käytännössä sisältää, saa jonkinlaista kuvaa säännökselle säätämisvaiheessa esitetyistä perusteluista. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todetaan (PNE 1/1999 vp, s. 39–40):

”Pykälän 2 momentin mukaan eduskunta päättää suljetun istunnon pöytäkirjan ja istunnossa käsiteltyjen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta. Tarkoitus on, että suljetun istunnon lopuksi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta tekee päätöksen siitä, onko suljetun istunnon pöytäkirja tai istunnossa käsitelty asiakirjat pidettävä salassa ja kuinka pitkän aikaa. Eduskunta voi myös päättää, että esimerkiksi puhemiesneuvosto voi määrätä, koska pöytäkirja ja asiakirjat voidaan julkistaa. Nykyisen eduskunnan työjärjestyksen 58 §:n 2 momentin säännöksistä poiketen suljetun istunnon päiväjärjestys pannaan kuitenkin nähtäville.”⁵³¹

Perustuslakivaliokunta ei asiassa antamassaan mietinnössä kosketellut tätä säännöskohtaa (PeVM 9/1999 vp).

530 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 (608/2007).

531 Perustelujen lausuma, jonka mukaan ”eduskunta voi myös päättää, että esimerkiksi puhemiesneuvosto voi määrätä...”, jättää väljyydessään tilaa kysymyksille. ”Esimerkiksi puhemiesneuvosto” jättää avoimeksi sen, mitä muita elimiä on ajateltu tässä kohden mahdollisiksi. Voitaisiin myös kysyä, voiko lausumassa tarkoitettu puhemiesneuvostolle tuleva merkittävä konkreettinen päätösvalta näin perustua vain täysistunnon yksittäiseen päätökseen, vai tulisiko puhemiesneuvoston tällainen päätösvalta – vaikka se edellyttäikin eduskunnan yksittäistä päätöstä – säätää myös eduskunnan työjärjestyksessä (vrt. TJ 6 §:n 1 mom. 14) kohta ”tehdä päätöksiä ja ehdotuksia muista asioista, joista niin erikseen säädetään”).

Valiokuntien pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat ovat PL 50,2 §:ssä asetetun pääsäännön mukaan julkisia. Pöytäkirjaan merkitään läsnä olleiden jäsenten ja kuultujen asian tuntijoiden lisäksi tehdyt ehdotukset ja päätökset äänestyksineen (TJ 43 §; 10/2006). Pöytäkirjat tulevat julkisiksi, kun valiokunnan sihteeri on ne varmentanut. Työjärjestyksen säännökselle aikanaan esitettyjen perustelujen mukaan pöytäkirjasta ja asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, saa antaa tiedon vain, jos on ilmeistä, ettei tiedon antamisella aiheuteta haittaa valiokunnan päätöksenteolle (PNE 1/1999 vp, s. 25).⁵³² Käsittelyasiakirjat julkistetaan pöytäkirjasta riippumatta, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Perustuslain 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.⁵³³

Edellä mainitun valtuutuksen nojalla on TJ 43 a §:n 2 momentissa (10/2006) säädetty, että valiokunnan asiakirjat ovat salaisia tiettyjen edellytysten vallitessa. Niin kuin tulee, 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 tietoja liike- tai ammatissalaisuudesta 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.

532 Valiokunnissa kesken käsittelyn olevista asioista tulee keskustelua herättävällä tavalla tietoja ulkopuolisille vain harvoin. Perustuslakivaliokunnassa syntyi kuitenkin keväällä 2018 ”vuoto”, jonka taustalla ehkä olivat sosiaali- ja terveyspalveluja ja maakuntauudistusta koskevan lakipaketin luomat paineet. Asian vakavuutta ja sen pitämistä vakavana osoittaa tapa, jolla asiaa käsiteltiin. Valiokunta kirjasi pöytäkirjaansa 25.5.2018 (PeVP 53/2018 vp): ”Perustuslakivaliokunta keskusteli valiokunnan työstä. Valiokunta totesi pitävänsä erittäin huolestuttavana, että valiokunnan lausuntoluonnos valinnanvapauslaista tai osia siitä on eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n vastaisesti levinnyt sellaisten tahojen käyttöön, joilla sitä ei pitäisi olla. Valiokunta katsoi, että asiasta on syytä keskustella eduskunnan puhemiesneuvostossa. Valiokunta teki seuraavat päätökset: – Valiokunta luopuu toistaiseksi sähköisen työtilan käytöstä. – Valiokunnan käsittelyasiakirjat jaetaan kokouksessa läsnä oleville kansanedustajille. – Valiokunnan kokoushuoneen ovet pidetään lukittuna kokousaikojen ulkopuolella. – Valiokunnan käsittelyasiakirjoja ei lähetetä sähköpostitse.” Kun asia tuotiin saman päivän puhemiesneuvostoon, pöytäkirjaan todettiin ”käydyn keskustelun pohjalta” seuraava (PmNP 58/2018 vp): ”Puhemiesneuvosto kiinnittää vakavaa huomiota perustuslakivaliokunnan osalta tapahtuneeseen, valmistelussa olevaa asiaa koskevaan, tietovuotoon. – Puhemiesneuvosto pitää perustuslakivaliokunnan tänään päättämää tiukkoja poikkeustoimenpiteitä perusteltuina. – Asian vakavuuden vuoksi puhemies tulee kutsumaan ryhmien puheenjohtajat ja puolueiden puheenjohtajat koolle ensi viikolla.”

533 Ks. HE 1/1998 vp, s. 99 ja PeVM 10/1998 vp, s. 17.

Näitä työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin säännöksiä on vuonna 2019 hieman täydennetty (20.12.2018;123/2019) osana tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamiseen liittyviä säännösmuutoksia. Säännöksen ensimmäisen virkkeen määräykseen asiakirjojen salassa pitämistä vaativista syistä lisättiin kansallisen turvallisuuden vaarantaminen (”... taikka vaarantaisi kansallista turvallisuutta”). Huomattavaa on, että TJ 43 a § kokonaisuudessaan koskee kaikkia valiokuntia, ei vain tiedusteluvalvontavaliokuntaa.⁵³⁴

Vaitiolovelvollisuus

Kansanedustajan vaitiolovelvollisuudesta oli vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä alun perin vain säännös ulkoasiainvaliokunnan jäsenten velvollisuudesta noudattaa ”sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian laadun vaativan” (VJ 48,4 §). Säännös oli muuttamattomana voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka.⁵³⁵ Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä säädettiin (1551/1994) lisäksi uusi VJ 54 f §, joka koski Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten vaitiolovelvollisuutta. Uusi säännös oli sikäli VJ 48,4 §:n säännöstä eduskuntamyönteisempi, että ko. valiokuntien jäsenten oli noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta ”valtioneuvostoa kuultuaan” katsoi asian laadun vaativan. Säännöksen mukaan ulkoasiainvaliokunnan jäseniin nähden oli kuitenkin voimassa, mitä VJ 48,4 §:ssä säädettiin.⁵³⁶ Uudessa

534 Säännösmuutoksen perusteluissa puhemiesneuvoston ehdotuksessa on yhtäältä tyydytty lyhyesti kuvaamaan muutoksen sisältöä ja toisaalta tarkasteltu laajemmin kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältöä ja mm. viitattu siihen, että käsitteen sisältöä on lisäksi käsitelty PL 10 §:n muuttamista koskeneessa esityksessä HE 198/2017 vp, ks. PNE 1/2018 vp, s. 35–36.

535 Hakkila toteaa vuoden 1939 kommentaarissaan säännöksen sisällöstä mm. (s. 523): ”Kun ulkoasiainvaliokunnan tämän mukaisesti on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian laadun vaativan, on itsestään selvää, että hallituksen on velvoittaessaan ulkoasiainvaliokunnan jäseniä vaiteliaisuuteen jonkin asian käsittelyssä noudatettava mitä suurinta tahdikkua. Hallituksen menettelyyn ei saa langeta sellaisen epäilyksen varjoakaan, että tahdottaisiin asiallisen arvostelun ehkäisemiseksi rajoittaa valiokunnan jäsenen lausuntavapautta silloinkin, kun ”asian laatu” ei sitä välttämättömästi vaadi. Ellei jonkin asian käsittely edk:ssa vaikeuta tai vahingoita ulkopoliittisia suhteita, ei näytä olevan aihetta velvoittaa valiokunnan jäseniä erityiseen vaiteliaisuuteen.”

536 Säädettäessä vuonna 1994 EU:n jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen nojaututtiin VJ 54 f §:n säännöksessä vaitiolovelvollisuuden järjestelyssä suoraan järjestelyihin, joihin oli noin vuotta aikaisemmin päädytty tehtäessä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta muutoksia Suomen valtiosääntöön, ks. HE 318/1994 vp, s. 22. ETA-vaihetta koskevassa esityksessään hallitus oli kuvannut valiokuntien vaitiolovelvollisuuden yleistä järjestelyä ja tuolloin ehdottamansa myöhempää VJ 54 f §:ää vastaavan säännöksen (VJ 54 c §) merkitystä mm. seuraavasti (HE 317/1992 vp, s. 20): ”Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan ulkoasiainvaliokuntaa koskevan nykyisen 48 §:n 4 momentin pohjalta laadittua erityissäännöstä yhdentymisasiota käsittelevien valiokuntien jäsenten vaitiolovelvollisuudesta. Näitäkin asioita koskisivat lisäksi valiokuntatyön suljettuun luonteeseen liittyvät yleissäännöt. Yhdentymiseen liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan jäsenillä olisi siten yleinen vaitiolovelvollisuus kunkin asian käsittelyn päättymiseen saakka. Vakiintuneesti on sekä eduskuntakäytännössä että oikeuskirjallisuudessa lisäksi katsottu, että eduskunnan valiokunnalle esitetyt laissa tai asetuksessa salassa pidettäviksi säädetyt asiakirjat ja tiedot säilyttävät salaisen luonteensa myös valiokuntakäsittelyn päätyttyä. Suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien yhdentymiseen liittyvissä asioissa saamat selvitykset, kansainvälisissä toimitelmissa laaditut säädösehdotukset ja hallituksen yhdentymisasiassa valiokunnalle ilmoittamat kannat tulisivat ainakin toisinaan olemaan eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen (650/51) 1 §:n 2 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä asiakirjoja. Painovapauslain 30 §:stä on lisäksi johdettu eduskunnan valiokunnille oikeus päättää asiakirjojensa ja keskustelujensa salassapidosta. Ehdotetun erityissäännöksen nojalla yhdentymisasiasia käsittelevien valiokuntien jäsenten olisi lisäksi noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo yhdentymisasiain laadun vaativan. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan turvata valiokuntien täysi tiedonsaanti yhdentymisasioiden käsittelyssä. Jos valtioneuvoston puolelta ei tietyssä yhdentymisasiassa esitettäisi yksilöityä kannanottoa vaitiolovelvollisuuden laajuudesta, julkisuus- ja salassapitokysymykset määräytyisivät edellä selostettujen valiokuntakäsittelyn yleisten sääntöjen mukaan.”

perustuslaissa on edustajien vaitiolovelvollisuudesta uusi yhteinen säännös PL 50 §:n 3 momentissa. Momentin alun yleissäännön mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo ”välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan”. Säännös jättää valiokunnalle laajan harkintavallan, jota säännöksessä käytetty tiukka kriteeri ”välttämättömästä syystä” kuitenkin rajoittaa.

Yleissäännöstä täydentää PL 50,3 §:ssä erityissäännös maan kansainvälisten suhteiden tai Euroopan unionin asioiden käsittelystä. Näitä asioita käsiteltäessä on kaikkien valiokuntien jäsenten noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta ”valtioneuvostoa kuultuaan” on katsonut asian laadun vaativan. Vaiteliaisuutta koskevan päätösvallan keskittäminen näihin kahteen valiokuntaan perustuu tässä siihen, että mainituissa asioissa kokonaisvastuu asian valmistelusta on näillä valiokunnilla muiden valiokuntien toimiessa tarvittaessa lausunnon antajina.

Parlamentaarista tiedusteluvalvontaa ja tiedusteluvalvontavaluokuntaa koskevan uudistuksen yhteydessä on vaitiolovelvollisuudesta annettu vuoden 2019 alussa uusi kaikkia valiokuntia koskeva säännös työjärjestykseen lisätyssä 43 c §:ssä (20.12.2018;123/2019). Jos sivuutetaan se, että säännös koskee myös valiokunnan virkamiehiä, ei säännös näyttäisi sisältävän vaitiolovelvollisuuden kannalta varsinaisesti uutta, siinä kun tältä osin vain todetaan, että ”valiokunnan jäsen ei saa paljastaa... seikkaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen”. Säännökselle säätämismvaiheessa esitetyt perustelut kuvaavat kuitenkin kiintoisasti sitä, minkälaiseksi vaitiolovelvollisuuden sisältö on ajateltu.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todettiin säännöksestä mm. (PNE 1/2018 vp, s. 37–38): ”... Säännöksen alku vastaisi julkisuuslain 23 §:n 1 momentin sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Vaitiolovelvollisuuden kohteena ovat sen mukaan ensinnäkin asiakirjan sisältämät tiedot siltä osin kuin ne on pidettävä salassa. Olennaista on, että vaitiolovelvollisuus koskee myös tallentamatonta tietoa, mikäli tällainen tieto olisi asiakirjaan merkittynä salassa pidettävä. Säännöksen keskeinen merkitys on siinä, että asiakirjan salassapitoperuste määrittelee myös vastaavan asiakirjaan merkitsemättömän tai muuten tallentamattoman tiedon kuuluvaksi vaitiolovelvollisuuden piiriin. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työssä on luultavaa, että valiokunnan kuulemisessa tiedusteluviranomaiset ja tiedusteluvaltuutetut kertovat myös suullisesti valiokunnalle salassa pidettävää tietoa. Tiedustelutoiminnan luottamuksellisuuden vuoksi on välttämätöntä, että valiokunnan työn myötä ei synny tietovuotoja.

Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta puuttui erityisesti valtioneuvoston ajateltuun rooliin vaiteliaisuuden määrittämisessä ja totesi siinä mm. (PeVM 10/1993vp, s. 5): ”Esityksessä ehdotetaan ennakkokäsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädettyä samaan tapaan kuin ulkoasiainvaliokunnan jäsenistä on tälle valiokunnalle ominaisesta selontekomenettelystä säädetty 48 §:n 4 momentissa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että ETA-asiat koskevat perimmältään sisä- eikä ulkopoliittikan kysymyksiä, ei hallituksen ja eduskunnan välistä erityismenettelyä ulkoasiainhoidon alalla koskeva 48 §:n 4 momentti kelpaa valiokunnan mielestä tässä esikuvaksi. Olisi yleensäkin eduskunnan aseman kannalta outoa, jos sen valiokuntien vaitiolovelvollisuus määräytyisi laajamittaisesti valtioneuvoston tahdon mukaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä kunkin ETA-asiaa käsittelevän valiokunnan tulisi itse ratkaista vaitiolokysymys valtioneuvostoa asiasta kuultuaan. Menettely voisi käytännössä muodostua sellaiseksi, että valtioneuvosto säännönmukaisesti esittää oman ehdotuksensa tästä seikasta suurelle valiokunnalle, joka sitten tekisi päätöksensä asiasta. Ennakkokäsittelyyn osallistuvien erikoisvaliokuntien olisi tarkoituksenmukaista omaksua suuren valiokunnan ratkaisu vaitiolosta, jollei erityisistä syistä muuta johtuisi.”

Tiedon kielletty paljastaminen voi tapahtua esimerkiksi kertomalla siitä suullisessa keskustelussa, selostamalla sitä puhelimitse tai puhumalla siitä muussa yhteydessä. Salassa pidettävää tietoa ei saa ilmaista myöskään kirjallisesti, piirroksina, digitaalisena tallenteena tai salakielellä taikka näyttämällä esimerkiksi puolustusvoimien sijoitukseen tai puolustuslaitteen käyttöön liittyvä seikka. Kiellettyä on myös tiedon passiivinen paljastaminen esimerkiksi siten, että laiminlyödään asianmukaiset toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta haltuunsa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Säännöksen 1 momentin yhteys ehdotettuun 43 b §:ään (koskee salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa) merkitsee käytännössä sitä, että yksittäinen kansanedustaja ei joutuisi vaikeaan tulkintatilanteeseen miettiessään, onko tieto salassa pidettävää ja vaitiolovelvollisuuden alaista. Tiedusteluvalvontavaliokunnan kaikki toiminta perustuisi oletamaan salassapidosta. Jos tietty asia ei olisi salassa pidettävä, valiokunta tekisi siitä nimenomaisen pöytäkirjattavan päätöksen. Valiokuntien asiakirjojen salassapidosta säädetään myös 43 a §:ssä. Vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä on tulkittava myös näissä soveltamistilanteissa valtiopäivätoiminnan erityisluonne huomioiden, eikä julkisuuslaissa säännellyn virkamiehen vaitiolovelvollisuuden alasta ja sisällöstä ole syytä tehdä kaavamaisia johtopäätöksiä nyt ehdotettavan vaitiolovelvollisuuden perustavan säännöksen tulokinnasta. Valtiopäivätoiminnan erityispiirteisiin kuuluu mm. perustuslain 31 §:ssä säädetty kansanedustajan puhevapaus.”

Perustuslakivaliokunta totesi ehdotetusta 43 c §:stä mietinnössään mm. (PeVM 10/2018 vp, s. 9):

”...Perustuslakivaliokunta pitää myös tarpeellisena korostaa, ettei esimerkiksi yhteiskuntapolitiittinen keskustelu tai keskustelu eduskuntaryhmän piirissä muutu sääntelyn johdosta periaatteellisesti nykyisestä. Salassapitovelvoitetta on tullut noudattaa aiemminkin, mutta se ei ole estänyt keskustelun käymistä sellaisella tasolla, jolla ei rikota salassapitovelvollisuutta. Ei-julkista asiaa koskeva keskustelu eduskuntaryhmän puitteissa ei myöskään merkitse salassapitovelvollisuuden rikkomista.

Perustuslakivaliokunta korostaa sitä puhemiesneuvoston ehdotuksessakin mainittua seikkaa, että käsiteltäessä vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen liittyviä kysymyksiä tulee ottaa huomioon ehdotuksen perusteluissa esitettyjen valtiopäivätoimintaan liittyvien näkökohtien ohella myös kansanedustajan parlamentaarista koskemattomuutta koskevat perustuslain 30 §:n säännökset, joilla turvataan kansanedustajan oikeutta hoitaa edustajantoimiaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajantehtäviin kuuluvissa toimissa, kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädetyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Valiokunta ei ole katsonut perustuslaista johtuvan esteitä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muutoin täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista (PeVL 68/2010 vp, s. 4, PeVL 29/2001 vp, s. 2–3).”

Lainatut kohdat, erityisesti puhemiesneuvoston ehdotuksessa, antavat varsin konkreettista kuvaa vaitiolovelvoitteen yhdestä puolesta: siitä, minkälaisen tietojen eteenpäin välittämisen rajoittamisesta vaitiolovelvoitteessa on kysymys. Velvoitteen toinen puoli – kenelle ja missä muodossa tapahtuvaa tietojen välittämistä velvoitteen rajoitus voi koskea – voi joiltain osin olla vaikeammin kuvattava. Selvänä voidaan pitää sitä, että vaitiolovelvollisuus koskee kyseeseen tulevien tietojen välittämistä – ehkä pelkkää päästämistäkin – eduskunnan ulkopuolisten tietoon. Ainakaan ilman muuta selvää ei sen sijaan ole

se, mitä vaitiolovelvollisuus merkitsee, kun otetaan huomioon – perustuslakivaliokunnan edellä lainatun mietinnön sanontoja käyttäen – se ”ettei...keskustelu eduskuntaryhmän piirissä muutu sääntelyn johdosta periaatteellisesti nykyisestä”.

Periaatetasolla kysymys on vaitiolovelvollisuuden suhteesta kansanedustajien PL 30 ja 31 §:n mukaisiin toimintaoikeuksiin. Vaitiolovelvollisuuden asettaminen on kyllä nyt, kun siitä päättäminen kuuluu eduskunnan omille elimille, periaatteessa selvästi hyväksyttävämpi eduskunnan aseman ja kansanedustajien oikeuksien kannalta kuin se oli silloin kun päätösvaltaa asiassa käytti hallitus. Tämä ei kuitenkaan sulje pois jonkinlaisen jännitteen mahdollisuutta vaitiolovelvollisuutta koskevan yksittäisen päätöksen sisällön ja kansanedustajan PL 30 ja 31 §:n mukaisten toimintaoikeuksien välillä. Vaikka kansanedustajan oikeuksia koskevat normit perustuslaissa ovat oleellisen tärkeitä sekä edustajan itsensä että koko eduskunnan toiminnan kannalta, ei käytännössä mahdollisesti syntyvien tilanteiden arvioinnissa toisaalta voida sivuuttaa sitä, että myös vaitiolovelvollisuuden asettaminen palvelee eduskunnan tehtävien hoitamista ja perustuu perustuslain konkreettisella normilla eduskunnan elimelle annettuun valtuuteen.

Salassapito

Joitakin salassapitoa koskevia säännöstöjä on edellä jo käsitelty menettelyjulkisuutta ja asiakirjojen julkisuutta koskevan tarkastelun yhteydessä. Seuraavassa tarkastellaan vielä lyhyesti salassapitoa erityisesti tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa koskevia järjestelyjä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamiseen liittyviin eduskunnan työjärjestyksen muutoksiin (20.12.2018;123/2019) sisältyi myös uusi salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa koskeva 43 b §. Sen mukaan olivat, sen lisäksi mitä kaikkia valiokuntia koskevassa TJ 43 a §:ssä oli säädetty, tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut sen TJ 31 b §:ssä säädettyä tehtävää koskevat asiakirjat salassa pidettäviä, ”jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta”. Säännökselle säätämisvaiheessa esitetyissä perusteluissa todettiin säännöksen tarkoituksesta ja sisällöstä mm. (PNE 1/2018 vp, s. 36):

”Tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjat ovat siis julkisia siten kuin perustuslain 50 §:n 2 momentissa ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 1 momentissa säädetään. Ottaen huomioon valiokunnan käsittelemien asioiden luottamuksellisen luonteen pöytäkirjan liitteeksi otettavat asiakirjat, kuten selvitykset ja asiantuntijalausunnat, on kuitenkin tarvetta pitää pääsääntöisesti salassa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen salassa pitämisen tarve johtuu pääasiallisesti siitä, että tiedon antaminen niistä voisi vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta tai aiheuttaa merkittävää vahinkoa Suomen ulkosuhteille.

Tästä syystä puhemiesneuvosto ehdottaa, että 43 b §:ssä säädetään uudesta kansallista turvallisuutta ja Suomen kansainvälisiä suhteita korostavasta perusteesta salassapidolle. Perusteydentää työjärjestyksen 43 a §:ssä säädettyä yleisempää kaikkiin valiokuntiin soveltuva

sääntelyä valiokunta-asiakirjojen julkisuudesta. Keskeisin lisäys suhteessa työjärjestyksen 43 a §:ään olisi se, että kynnys salassapidolle madaltuisi.”

XIV EDUSKUNNAN ASEMA - NÄKYMÄÄ OIKEUDELLISEEN KEHITYKSEEN

Eduskunnan asemaa ja toimintaa koskevat oikeudelliset järjestelyt määrittävät oleellisesti sen, minkälaisissa asioissa tarvitaan eduskunnan kanta tai päätös ja minkälaisin menettelyin eduskunta asiat käsittelee. Oikeudelliset järjestelyt vaikuttavat merkittävästi myös siihen, minkälaista ulkopuolelta tulevaa vaikuttamista voi kohdistua päätösten tekemiseen eduskunnassa. Oikeudelliset järjestelyt ovat toisaalta vain osa niistä tekijöistä, jotka kulloinkin ovat muokkaamassa käsityksiä eduskunnan asemasta ja toiminnasta. Yhteiskunnallinen kehitys, poliittiset käytännöt, taloudelliset tekijät ja myös kansainväliset virtauksiset vaikuttavat parlamentaarista järjestelmää ja eduskunnan roolia koskeviin käsityksiin ja niiden muuttumiseen. Muutokset voivat johtaa muutoksiin oikeudellisissa järjestelyissä ja noudatetuissa käytännöissä. Oikeudellisten järjestelyjen muutokset voivat toisaalta vakiintuessaan heijastua laajemminkin poliittiseen kulttuuriin.

Vakiintuneidenkin oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallinen merkitys voi jäädä oleellisesti riippumaan poliittisen toiminnan käytännöistä. Esimerkiksi ennen aikaisten eduskuntavaalien määrääminen on myös nykyisessä perustuslaissa selvästi säädetty mahdollisuus. Mahdollisuuden tosiasialliseen käytettävyyteen kuitenkin väistämättä vaikuttaa myös se, minkälaista käytäntöä (viimeisin hajotusvaali oli vuonna 1975) ja minkälaisia odotuksia hajotusvaaliajatuksen ympärille on muodostunut. Toisena esimerkkinä voisi olla se, että eduskunnan sanotaan voivan halutessaan koska tahansa päästä eroon hallituksesta antamalla sille epäluottamuslauseen. Ajatus on parlamentaarisisessa järjestelmässä aivan keskeinen ja perustuslaissa nimenomaisesti todettu. Eduskunnan selvän toimivallan tosiasiallisen käyttämisen kannalta on kuitenkin mielenkiintoista, että – kuten kirjassa edellä on todettu – poliittista enemmistöhallitusta ei ole itsenäisyyden aikana koskaan kaadettu välikysymyksellä.

Edellä tässä kirjassa on tarkasteltu erilaisia eduskunnan toiminnassa merkittäviä oikeudellisia normistoja, niiden muotoutumista ja niiden soveltamista käytännössä. Yhteen säännöstöön kerrallaan painottuneessa esityksessä on kokonais kuvan muodostuminen jäänyt sivummalle. Sama koskee myös tärkeää kysymystä eduskunnan aseman yleisestä kehityksestä. Vaikka säännöstöjen muutosvaiheita on esityksessä pyritty valaisemaan, ei yksittäisistä muutoksista kertyvää kokonaisuutta ole juuri kosketeltu. Seuraavassa pyritään yhteenvedonomaaisesti vielä luonnehtimaan eduskunnan asemaa ja toimintaa koskevan oikeudellisen normiston kokonaisuutta ja tässä normistossa tapahtunutta kehitystä. Tarkastelussa on kysymys niin eduskunnan toimivaltuuksista kuin eduskunnan toiminnan riippumattomuudesta. Tarkastelukulma on ahtaasti oikeudellinen – tarkoituksena on ensi sijassa havainnoida oikeudellisia sisältöjä, ei niinkään niihin johtaneita tekijöitä

Eduskunnan toiminnan riippumattomuuden yksi keskeinen osatekijä on kansanedustajien riippumattomuus edustajantoimessaan. Tässä kohden on oikeudellinen tilanne pysynyt itsenäisyyden ajan varsin vakaana. Kansanedustajan oikeutta vapaasti puhua eduskun-

nassa voidaan pitää hyvin turvattuna. Periaatteellisesti tärkeää on, että Suomessa ei kansanedustajan asema merkitse aineellisten rangaistussäännösten suhteen mitään immunitteettia, kansanedustaja ei ts. ole teoille laissa säädetyn rangaistavuuden suhteen muista poikkeavassa asemassa. Kansanedustajalla ei liioin ole mitään yleistä immunitteettia rikosprosessuaalisia pakkokeinoja vastaan. Tämän periaatteellisen ratkaisun käytännön merkitystä rajoittaa kuitenkin jossain määrin se, että kansanedustajan syyttämiseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta vaaditaan eduskunnan määräenemmistöllä antama suostumus ja eduskunnan suostumus vaaditaan myös edustajan ennen oikeudenkäynnin alkamista tapahtuvaan pidättämiseen tai vangitsemiseen muissa kuin tietyissä törkeissä rikosepäilytilanteissa. Suhtautumisista näiden säännösten soveltamiseen voidaan mainita, että suostumusta syytteen nostamiseen edustajaa vastaan hänen lausumistaan valtiopäivillä ei ole käytännössä (lupaa on pyydetty kolme kertaa) koskaan myönnetty ja että eduskunnassa huomiota herättäneitä edustajan pidättämisistä tai vangitsemisistä ei tiettävästi ole 1930- luvun ja 1940-luvun alun jälkeen ollut.

Merkittäviä edustajan oikeudellista asemaa konkreettisesti koskevia muutoksia on itenäisyyden aikana säädetty vähän. Joitakin muutoksia voidaan kuitenkin mainita. Kun kansalaisluottamuksen menettäminen lisärangaistuksena poistettiin 1969, otettiin valtiopäiväjärjestykseen samalla säännös, jonka nojalla edustajan edustajantoimi voitiin määräenemmistöpäätöksellä julistaa lakanneeksi, jos edustaja oli valituksi tulemisen jälkeen tuomittu tietynlaiseen rangaistukseen. Uuden perustuslain aikana on säädetty sittemmin eri yhteyksissä vielä muutettu laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta, ulotettu lahjuksen ottamisen kriminalisointi myös kansanedustajiin ja tehty eduskunnan työjärjestykseen lisätyillä säännöksillä kansanedustajan sidonnaisuuksien aikaisemmin vapaaehtoisuuteen perustuneesta ilmoittamisesta oikeudellinen velvoite.

Eduskunnan keskeiset tehtävät – lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttö ja hallituksen parlamentaarista vastuullisuudesta huolehtiminen – ja niihin liittyvät menettelyt ovat käytännössä pysyneet pääosin ennallaan. Erityisesti presidentti Kekkonen toimikauden jälkeen on valtiolliseen järjestelmään tehty useita merkittäviä muutoksia, jotka ovat vahvistaneet parlamentaarisen hallitustavan elementtejä Suomen valtiosäännössä. Sitä ennenkin on tietysti tehty eduskunnan toiminnassa näkyneitä muutoksia. Sotien jälkeiseltä ajalta voidaan tässä mainita kaksi hyvin erityyppistä muutosta. Eduskunnan toiminnassa oleellinen muutos oli vaalikauden pidentäminen vuonna 1954 kolmesta neljään vuoteen. Eduskunnan ja hallituksen vuoropuhelun elävöittämiseksi tuotiin valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1966 suullista kysymystä koskeva – sittemmin eri vaiheissa edelleen kehitelty – säännöstö. Merkittävät valtioelinten toimivaltaa ja menettelytapoja koskevat muutokset jäivät kuitenkin toteutettaviksi 1980-luvun alun jälkeen, viimeisimmät niistä uuden perustuslain tarkistuksissa vuonna 2011.

Monissa näistä uudistuksista oli muutoksen välittömänä kohteena toimivallan jako tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä. Vaikka muutokset eivät välittömästi kohdistuneet eduskuntaa koskeviin säännöksiin, ne usein vahvistivat parlamentille vastuussa olevan hallituksen asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin ja sitä kautta myös lisäsivät

parlamentin vaikuttamismahdollisuuksia. Osa näistä muutoksista koski valtiojärjestyksen ”suuria” toimivaltakysymyksiä, kuten valtaa määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit (hajotusvaalit) toimeenpantavaksi. Tuon vallan käyttö oli aikaisemmin kokonaan presidentin harkinnassa, mutta vuoden 1991 perustuslainmuutoksella se tehtiin riippuvaksi pääministerin perustellusta aloitteesta, minkä lisäksi asiassa oli kuultava eduskuntaryhmiä ja eduskunnan oli oltava koolla. Tärkeä toimivaltakysymys liittyy myös hallituksen muodostamiseen, jossa presidentti aikaisemmin saattoi käyttää hyvinkin vahvaa ohjailtavaa valtaa, mutta jossa uuden perustuslain myötä siirryttiin prosessiin, joka tapahtuu eduskunnassa ja johon presidentti ei ainakaan pääsääntöisesti lainkaan osallistu.

Tärkeää toimivallan siirtoa presidentiltä eduskunnalle vastuussa olevalle hallitukselle merkitsi käytännössä myös Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisen valmistelun ja niihin liittyvistä toimenpiteistä päättämisen osoittaminen perustuslaissa valtioneuvoston tehtäväksi. Tasavallan presidentin päätöksenteossa on perinteisesti lähdetty siitä, että presidentti voi hänen päätettäväkseen säädetyissä asioissa poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston vaikuttamismahdollisuuksia on käytännössä merkittävästi lisännyt se, että tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä koskevilla muutoksilla on tuntuvasti hankaloitettu presidentin mahdollisuuksia poiketa valtioneuvoston ehdottamasta ratkaisusta.

Merkittävien toimivaltaratkaisujen lisäksi on toteutettu muitakin eduskunnan asemaa ja eduskunnan päätösten merkitystä vahvistavia muutoksia. Tällainen muutos on tehty tasavallan presidentin vahvistamatta jättämien lakien käsittelyyn. Kun presidentin oikeus jättää laki vahvistamatta (veto-oikeus) alun perin merkitsi sitä, että eduskunta saattoi ottaa ko. lain uudelleen käsiteltäväksi vasta vaalien jälkeen, saattoi veto-oikeus periaatteellisesti lykkäävästä luonteestaan huolimatta useinkin merkitä uuden käsittelyn lykkäytymisen – ja ko. lain muuttamiskiellon – johdosta tosiasiaassa lopullista veto-oikeutta. Eduskunnan tosiasiallisia mahdollisuuksia reagoida veto-oikeuden käyttämiseen on – veto-oikeuteen sinänsä puuttumatta – parannettu ensin lyhentämällä uuden käsittelyn lykkäytymisaikaa jonkin verran vuonna 1987 ja sitten siirtymällä uudessa perustuslaissa järjestelyyn, jossa vahvistamatta jäänyt laki ”palautuu” eduskuntaan ja otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi. – Parlamentaarisessa luottamusvaatimukseen liittyvien käytäntöjen kannalta merkittävää oli, että ensin vuonna 1991 Hallitusmuotoon tehdyssä muutoksessa ja sitten uudessa perustuslaissa edellytettiin muodostetun hallituksen antavan ohjelmansa viivytyksettä tiedonantona eduskunnalle. Siten suljettiin pois mahdollisuus jättää hallituksen nauttiman luottamuksen olemassaolo vain luottamuksen oletuksen periaatteen varaan.

Joidenkin hallituksen kannalta merkittävien muutosten vaikutus eduskunnan toimintaan jää välilliseksi tai vain satunnaisesti näkyväksi. Tällainen muutos on eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä koskevan päätösvalan siirtäminen perustuslain vuoden 2011 tarkistuksissa tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Eduskunnan kannalta ei lähtökohtaisesti ole oleellista, mikä elin on käyttänyt päätösvaltaa hallitusvallan piiristä tulevien ja siellä valmisteltujen esitysten antamisesta eduskunnalle. Muutoksessa oli kuitenkin

kin myös kysymys parlamentille vastuullisen hallituksen toimivallasta ja asioista, joissa toimivalta voi tapauksittain, esim. valtiosopimuksia koskevien esitysten yhteydessä, saada selvää merkitystä. Toinen tällainen muutos on vuosien 1987–1995 aikana asteittain tapahtunut luopuminen valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä menettelystä, jossa tavalinen laki oli jätettävä lepäämään (lähtökohtaisesti) yli vaalien, jos vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä tällaista lykkäämistä kannatti. Opposition käytettävissä olleen vaikutuskeinon näin pois jääminen on ollut omiaan lisäämään enemmistöhallituksen mahdollisuuksia ajaa omia tavoitteitaan eduskunnassa.

Suoraan eduskunnan toimintaa koskeva muutos on ollut perustuslain valtioneuvoston säännösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1992 tapahtunut lainsäätämismenettelyjen yksinkertaistaminen eli siirtyminen erilaisista verolakien säätämisjärjestyksistä yleiseen tavallisten lakien säätämisjärjestykseen. Eduskunnan mahdollisuuksia seurata ja valvoa hallituksen toimintaa ovat parantaneet eduskunnan ja valiokuntien tiedonsaantioikeuksien kehittäminen uudessa perustuslaissa, perustuslain tasolla vuodesta 1995 voimassa ollut ministerien velvollisuus antaa sidonnaisuuksistaan selvitys eduskunnalle toimitettavaksi sekä eduskunnalle annettavia kertomuksia koskevien menettelyjen ja kertomusten ”kattavuuden” jatkuva kehittäminen. – Kaksi ryhmää muutoksia ansaitsee periaatteellisen merkityksensä vuoksi kuitenkin tulla vielä erikseen mainituksi. Kysymys on yhtäältä tehtävistä, joita voidaan pitää eduskunnan toiminnassa jotenkin epätyypillisinä, ja toisaalta asioista, joissa voidaan suuremmin liioittelematta puhua eduskunnan toimintaan ulkopuolelta kohdistuneen paimennuksen lopettamisesta.

Eduskunta valvoo hallitusvallan käyttöä, mutta ei itse yleensä osallistu hallitusvallan käyttöön kuuluvien ratkaisujen tekemiseen tai niiden valmisteluun. Viime vuosikymmenien uudistuksissa on eduskunnalle ja eduskunnan elimille kuitenkin säädetty joitakin tässä suhteessa painotuksiltaan uudentyyppisiä tehtäviä. Käytännössä tärkein niistä on Suomen Euroopan talousalueeseen liittymisestä alkaen perustuslakiin sisältynyt järjestely, jossa eduskunta osallistuu Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Tämän osallistumisen keskeisenä forumina ja toteuttajana on jo perustuslain säännöksen mukaan suuri valiokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien ehdotusten osalta ulkoasiainvaliokunta. Huomion arvoista on, että ko. asioiden käsittely valiokunnassa ei ole jäänyt vain määrämuodoksi, jota on noudatettava, vaan sen on katsottu antavan valiokunnalle/eduskunnalle tosiasiaassakin merkittävän mahdollisuuden vaikuttaa ko. asioiden kansalliseen valmisteluun.

Toinen tässä huomion arvoinen vaikkakin käytännössä harvemmin esiin tuleva asia on eduskunnan tai sen elinten osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon. Jo vuoden 1984 ns. rauhan turvaamislaissa ja siihen myöhemmin tehdyissä muutoksissa oli edellytetty eduskunnan kuulemistä ennen tietynsälttöisten ratkaisujen tekemistä. Rauhan turvaamislain vuonna 2006 kumonneessa laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta on nyt konkreettisesti säädetty eduskunnan osallistumista päätöksentekoon. Lain mukaan valtioneuvoston on ennen kriisinhallintaan osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä tasavallan presidentille kuultava ulko-

asianvaliokuntaa tai, vaativammissa tilanteissa, kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Uusin järjestely, joka saattaa johtaa eduskunnan osallistumiseen hallitusvallan piirissä tapahtuvaan päätöksentekoon, tuotiin perustuslakiin vuonna 2011. Kun lähinnä ulkosuh-teita koskevilla asioilla haluttiin rajoittaa presidentin mahdollisuutta poiketa valtioneu-voston ratkaisuehdotuksesta, päädyttiin lopulta järjestelyyn, jossa valtioneuvosto voi, jos presidentti ei ole sen ratkaisuehdotusta hyväksynyt, antaa asiasta eduskunnalle selonteon. Tämän jälkeen asia on päätettävä eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannan-oton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Eduskunta voisi siten joutua toimimaan hallitusvallan piirissä syntyneen erimielisyytilanteen ratkaisijan roolissa. Tällaista tilan-netta ei hevin päästetä syntymään, ja uudella säännöstöllä ehkä onkin ensi sijassa ennal-taehkäisevä vaikutus.

Käsityksiin joidenkin tehtävien ”kuulumisesta” eduskunnan omaan itsenäiseen päätös-valtaan sisältyy tietysti helposti harkinnanvaraisuutta. Eduskunnan asema ylimpänä val-tioelimenä, jonka toimivaltuudet ja toimintamuodot ovat pääosin hyvin vakiintuneita, antaa kuitenkin hyvän perusteen katsoa tiettyjen toimien kuuluvan eduskunnan kokonais-tehtävän piiriin ja siten myös kuuluvan pikemminkin eduskunnassa kuin muualla pää-tettäväksi. Tältä pohjalta mainitaan seuraavassa joitakin tapauksia, joissa voidaan sanoa, että eduskunnalle ”kuuluva” asioiden hoito on siirretty ulkopuolisen paimennuksen pii-ristä eduskunnan oman päätösvallan piiriin.

Tasavallan presidentin valtaan määrätä ennenaikaiset uudet vaalit (hajotusvaalit) kuului aikaisemmin myös ”hajaannuttamisvalta” eli valta määrätä, milloin eduskunnan oli ennen hajotusvaaleja lopetettava istuntonsa. Tämä eduskunnan työskentelyn itsenäisyyteen puuttuva valtuus poistettiin valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1987 tehdyllä muutoksella. – Talousarvioaloitteen (raha-asia-aloitteen) pohjalta eduskunnassa hyväksytyt määrära-hat tai päätökset otettiin valtion talousarviioon aikaisemmin ehdollisina, ts. ainakin niiden välitön tuleminen osaksi talousarviota edellytti tasavallan presidentin vahvistamispää-töstä. Tästä eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä heikentävästä rajoituksesta luo-vuttiin uudessa perustuslaissa. – Valtiontalouden tarkastus on ollut vakiintunut osa edus-kunnan toimintaa, mutta valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka toimintaan eduskunnan oma tarkastustoiminta joutui tukeutumaan, toimi valtiovarainministeriön alaisuudessa. Vasta uudessa perustuslaissa virastosta tehtiin ”eduskunnan yhteydessä” toimiva riip-pumaton virasto. – Valtiopäiväjärjestyksessä oli uuden perustuslain säätämiseen saakka säädetty ulkoasianvaliokunnan jäsenten velvollisuudeksi noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoi asian laadun vaativan. Tätä säännöstä muuttamatta säädettiin vuonna 1994 Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten velvol-lisuudeksi noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoi ”valtioneuvostoa kuultu-aan” asian laadun vaativan. Sääntö, jonka mukaan valiokunnan jäsenten noudatettavasta vaiteliaisuudesta päättää valiokunta itse – tai joissain tapauksissa ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta – on sitten otettu myös uuteen perustuslakiin.

Eduskunta päättää, miten se sille kuuluvia toimivaltoja käyttää. Tapahtuneesta kehityksestä voidaan joka tapauksessa todeta, että toimivaltuuksia, menettelytapoja ja tiedonsaantia koskevat institutionaaliset edellytykset ylimmän valtioelimen riippumattomaan toimintaan ovat aikaa myöten merkittävästi parantuneet.

Lähdekirjallisuus

- Ahava, Iivar: Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna. Porvoo 1914.
- Blomstedt, Yrjö: K.J. Ståhlberg Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Broms, Bengt: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1967.
- Eerola, Risto: Uudistuva ministerivastuu, Lakimies 1998, s. 1231–1246.
- Eriksson, Lars D. & Kangas, Urpo: Ålandsfrågan. Helsingfors 1988.
- Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halila, Heikki: Eduskuntaryhmien oikeudellinen sääntely. Vero ja finanssi. Matti Myrsky 60 vuotta. Jyväskylä 2013, s. 519–527.
- Hannikainen, Lauri: Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainvälisoikeudelliset perusteet. Turku 1993.
- Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, s. 445–459.
- Helander, Voitto: Lepäämäänjättämismekanismi. Tutkimus VJ 66,7 §:n käytöstä itsenäisyyden aikana. Turun yliopisto. Valtio-opillisia tutkimuksia n:o 45, 1990.
- Helander, Voitto ja Pekonen Kyösti: Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos, Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 7, Helsinki 2007, s. 9–138.
- Hidén, Mikael: ”...antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Perustuslakivaliokunnan VJ 80 §:n mukaisesti antaman mietinnön n:o 17/80 vp herättämiä ensivaikutelmia. Lakimies 1980, s. 586–618.
- Hidén, Mikael: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- Hidén, Mikael: Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993. Turku 1993, s. 33–40.
- Hidén, Mikael: Esteellisyydestä kansanedustajan toimessa. Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Helsinki 2010, s. 339–353.

Hidén, Mikael: Kansanedustajan edustajantoimen pysyvyydestä. Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Helsinki 2004, s. 63–77.

Hidén, Mikael: Näkökohtia evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien säädösten antamisjärjestyksestä. Teologinen aikakauskirja 4/86, s. 367–372.

Hidén, Mikael: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja, Helsinki 2008, s. 1–10.

Hidén, Mikael: Puhuja ja puhemies – huomioita sanankäytön vapaudesta eduskunnassa. Lakimies 1967, s. 816–831.

Hidén, Mikael: Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974.

Hidén, Mikael: ”Valtiopäivien aikana” valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. Lakimies 1965, s.1000–1016.

Hidén, Mikael: Valvonta, vastuu, tulkinta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 54/82 vp virittämiä pohdintoja. Lakimies 1983, s. 271–313.

Hidén, Mikael & Saraviita Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos, Helsinki 1994.

Honka, Olavi: Prokuraattori – Oikeuskansleri 1809–1959. Helsinki 1959.

Häggman, Kai: Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Helsinki 1997.

Jansson, Jan-Magnus: Eduskunnan hajotukset. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII. Helsinki 1982.

Jansson, Jan-Magnus: Eduskunta ja toimeenpanovalta. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII. Helsinki 1982.

Jansson, Jan-Magnus: Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita. Tampere 1993.

Joutsamo, Kari: Välikysymys parlamentarismien ilmentäjänä Suomessa. Vammala 1980.

Jyränki, Antero: Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000.

Jyränki, Antero: Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki 1989.

Jyränki, Antero: Parlamentaarisen säädösvalvonnan varhaisvaiheista. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja, Helsinki 2008, s. 11–20.

Jyränki, Antero: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Vammala 1978.

Jyränki, Antero: Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero: Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa. Helsinki 1969.

Jääskeläinen, Mauno: Itsenäisyyden ajan eduskunta 1919–1938. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII. Helsinki 1973.

Jääskinen, Niilo: EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa. Selvitysmies Niilo Jääskisen selvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2003.

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932.

Kallioinen, Mika: Yliopistolakitaistelu yhdisti professorit. Tiedepolitiikka 3/97, s. 25–35.

Kastari, Paavo: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940.

Kastari, Paavo: Eduskunnan valiokunnat ja julkisuus. Lakimies 1968, s. 249–260.

Kastari, Paavo: Perustuslainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. Lakimies 1965, s. 95–108.

Kastari, Paavo: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.

Kastari, Paavo: Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia. Lakimies 1942, s.200–231.

Kasurinen, Niina: Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriö. Työryhmämietintö 2002:8, s. 123–253.

Laakso, Seppo: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Vammala 1975.

Laakso, Seppo: Perustuslainsäätämisyjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919–1970. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1973 A Tutkimuksia.

Lindman, Sven: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.

Meres-Wuori, Ora: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki 1998.

Nousiainen, Jaakko: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Helsinki 1961.

Nousiainen, Jaakko: Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliitiikka 2000, s. 83–96.

Nousiainen, Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes uudistettu laitos. Juva 1998.

Nousiainen, Jaakko: Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X. Helsinki 1977.

Ollila, Riitta: Parlamentaarinen immunitetti ja poliitikkojen sananvapaus. Lakimies 2012, s. 525–546.

J.K. Paasikiven päiväkirjat 1944–1956. Toinen osa. Juva 1986.

Pajala, Antti: Kansanedustajien eduskunta-aloitteet vuodesta 1945. Poliitiikka 2011, s. 153–158.

Pajala, Antti: 99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskunta-aloitteet? Poliitiikka 2012, s. 318–326.

Purhonen, Eino: Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.

Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.

- Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäivillä. Vammala 1973.
- Riepula, Esko: Hallituksen esityksen peruuttaminen. Tutkimus VJ 28 §:n mukaan hallitukselle kuuluvan esityksen peruuttamisoikeuden käytöstä ja sen vaikutuksista hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1975 A Tutkimuksia.
- Riepula, Esko: Verolakien säätäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallintotieteiden lisensiaatin tutkintoa varten. Tampereen yliopisto 1968 (monistettu).
- Salervo, Olavi: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X. Helsinki 1971.
- Salminen, Janne: Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista. Turku 2015.
- Saraviita, Ilkka: Lainsäädäntötaktiikkaa. Selonteko lepäämäänjättämissäännösten käytöstä. Oikeustiede – Jurisprudentia II 1972 : 1.
- Saraviita, Ilkka: Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971.
- Saraviita, Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Vammala 1973.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.
- Saraviita, Ilkka: Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. Lakimies 1969, s. 335–352.
- Scheinin, Martin: EMU ja Suomen valtiosääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema. Helsinki 1997.
- Soikkanen, Hannu: Eduskunnan toiminta sota-aikana. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VIII. Helsinki 1980.
- Ståhlberg, K.J.: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927.
- Suksi, Markku: Ålands konstitution. Åbo 2005.
- Takamaa, Kari: Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö. Teoksessa Encyclopaedia Iuridica Fennica VI. Jyväskylä 1998.

- Tammekann, Eeva–Maija: Eduskunnan kirjasto eduskunnan kirjastona. Eduskunnan kirjasto. Riksdagsbiblioteket 1872–1992. Helsinki 1993.
- Tammio, E.H.I.: Hallituksen esityksen ja eduskunta–aloitteen peruuttaminen. Lakimies 1946, s. 542–550.
- Tammio, E.H.I.: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Tarasti, Lauri: Presidentin nykyinen oikeus hajottaa eduskunta. Lakimies 1997, s. 195–205.
- Toivonen, Ilpo: Jarrutuskeskustelut Suomen eduskunnassa itsenäisyyden aikana. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, Tutkimuksia 51 1979 (painamaton).
- Tähti, Aarre: Kansa ja edustaminen. Tutkimus ylimmän valtiollisen vallankäytön normatiivisesta legitiimisuudesta Suomen valtiosäännössä. Vaasa 2000.
- Tähti, Aarre: Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. Lakimies 1991, s. 37– 69.
- Vaarnas, Matti: Ministeristön toiminnan valvonta. Teoksessa Valtioneuvoston historia 1917–1966, III, Toinen painos, Helsinki 1975, s. 179–216.
- Vainio Jouni: ”Varsinainen työhän tehdään valiokunnissa”. Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 7, Helsinki 2007, s. 139–277.
- Wallin, Anna–Riitta & Konstari, Timo: Julkisuus– ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Helsinki 2000.
- Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Vammala 1965.
- Viljanen, Veli–Pekka: Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972.
- Wirtanen Atos: Salaiset keskustelut., Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944, 1967.
- Vuorinen, Jarmo: Valtioneuvoston muodostamisen sääntely perustuslaissa, Lakimies 1999, s. 1024–1037.

Virallislähteitä

(Lähteinä käytettyjen valtiopäiväasiakirjojen esittämistä tässä ei ole pidetty aiheellisena.)

Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1996. Ehdotus valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämisestä.

Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta – toimikunnan mietintö. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen.

Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014. Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016. Eduskunnan budjetti– ja valvontavalta 1990–2020. Tutkimus budjetti– ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista.

Komiteanmietintö 1921:21 Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitealta.

Komiteanmietintö 1992:2 Valtiosääntötoimikunnan osamietintö Ulkopoliittikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve.

Komiteanmietintö 1992:23 Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö ETA–sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt.

Komiteanmietintö 1993:20 Valtiosääntötoimikunnan mietintö Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkastaminen.

Komiteanmietintö 1994:4 Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja –tavat.

Komiteanmietintö 1997:13 Perustuslaki 2000 Grundlag.

Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2008:8. Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 49:2018. Hallituksen esitysten laatimisohjeet.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993. Työryhmän mietintö Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä?

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995. Työryhmän mietintö Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.

Valiokuntaopas 2015. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015.

Asiahakemisto

Ahvenanmaa

- itsehallinto 114, 188, 193, 200, 242
- vahvistamatta jätetyt lait 200

Aloite

- ks. Kansanedustajan aloiteoikeus

Annetut äänet 158

Arktisen alueen parlamentaarikkokonferenssi, valtuuskunta 41

Arvan käyttö 22, 159, 214

Asiakirjojen julkisuus

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Asioiden vireillepano 111, 120

Avioliittolaki

- sitä koskeva kansalaisaloite 178

Budjetti

- ks. Talousarvio

E-asiat 240

Eduskunnan hajotus 52, 149, 284

Eduskunnan hallinto-organisaatio 51

Eduskunnan järjestäytyminen

- ensimmäinen täysistunto 21
- istumajärjestys 22
- muiden toimielinten asettaminen 32
- puhemiesten valinta 21
- valiokuntien asettaminen 24
- valtakirjojen tarkastaminen 19
- valtiopäivien avajaiset 23

Eduskunnan kanslia 51

Eduskunnan kirjasto 37, 271, 277

Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

- yleistä 262
- kansanedustajan tiedonsaantioikeus 268
- kansanedustajan vaitiolovelvollisuus 279
- valiokunnan tiedonsaantioikeus 151, 240, 263

Eduskunnan tilintarkastajat 37

Eduskunnan toimielimet

- puhemiehet 21, 42, 138, 146, 256
- valiokunnat 24, 42, 153, 248
- muut toimielimet 32, 45

Eduskunnan toimielinten muutokset

- toimielinpaikkojen vapautuminen 42
- toimikausien pituus 42
- uusien henkilöiden valitseminen 42

Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

- jatkumattomuus- eli diskontinueetti-periaate 65
- jatkuvuus- eli kontinueettiperiaate 65
- kansainväliset asiat 66, 67
- ks. myös Valtiopäivät

Eduskunnan toiminnan julkisuus

- asiakirjojen julkisuus 276
- täysistunnot 274
- valiokuntien kokoukset 275

Eduskunnan toiminta kansainvälisissä suhteissa

- eduskunnan poliittisen kannan välittyminen hallitukselle 151, 214
- lakien säätäminen 234
- valtiosopimuksen tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen 235

Eduskuntaryhmä 71

- ks. myös Hallituksen muodostaminen (eduskuntaryhmien asema)

Eduskuntatyö

- työjärjestys 15, 138, 153, 254

Eduskuntaudistus 1906 9, 71, 181, 248, 256, 274

Ehdolliset määrärahat 116, 288

Erillinen lainsäätämisyjärjestys

- yleistä 192
- Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityislait 193
- kirkkolaki 195
- talousarvion ulkopuolinen rahasto 197

Esteellisyys

- ks. Kansanedustajan esteellisyys

Etaan liittyminen, Suomen 40, 237

ETYJin parlamentaarisen yleiskokouksen valtuuskunta 40, 272

ETYK, ETYJ 40

EU:hun liittyminen, Suomen 151, 155, 238, 267, 279

Euro-Välimeri parlamentaarinen yleiskokous, valtuuskunta 41

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta 40

Euroopan parlamentti, jäsenyyden merkitys 88

Euroopan unionia koskevien asioiden käsittely 236

Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka 144, 152, 239, 240, 287

Eurooppa-neuvosto

- aloitteet määränemmistöpäätöksentekoon siirtymisestä 242

GRECO (Council of Europa Group of States against Corruption)

- suositukset 134, 136

Hajotusvaalit 52, 107, 149, 284

Hallituksen esitys

- peruuttaminen 167
- täydentäminen 162

Hallituksen (tai ministerin) luottamuksen selvittäminen 217

- epäluottamuslauseet 219, 221, 222, 223, 227, 284
- valtioneuvoston selonteko 227
- valtioneuvoston tiedonanto 224
- välikysymys 218

Hallituksen muodostaminen 213

- eduskuntaryhmien asema 214
- luottamuksen oletusteoria 213
- pääministerin valinta 214

Hallitusmuoto

- HM 1772 7
- HM 1919 11

Ihmisoikeuskeskus 47

Immuneetti

- ks. Kansanedustajan immuneetti

Imperatiivisen mandaatin kieltö

- ks. Kansanedustajan riippumattomuus

IPU

- ks. Parlamenttien välinen liitto

Istumajärjestys 22, 72

Isänmaallinen Kansanliike (IKL) 87

Itämerimaiden parlamentaarikkokonferenssi, valtuuskunta 41

Jarrutus 105

Jatkuvuusperiaate

- ks. Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

Johtolause 163, 190, 249, 255, 258

- ks. myös Lakien säätäminen (perustuslainsäätämisyjärjestys)

Johtosäännöt 16, 33, 42, 144, 154, 208, 273

Julkisuus

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Kansainväliset asiat

- ks. Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

Kansainväliset suhteet

- ks. Eduskunnan toiminta kansainvälisissä suhteissa

Kansalaisaloite 169

Kansanedustajan aloiteoikeus

- yleistä 111, 120, 161
- keskustelualoite 123
- lakialoite 111, 115, 167
- talousarvioaloite (vuoteen 1991 raha-asiaaloite) 116, 204
- toimenpidealoite (vuoteen 2000 toivomusaloite) 118

Kansanedustajan esteellisyys 124

Kansanedustajan immuniteetti (koskemattomuus)

- yleistä 79
- immuniteetti edustajan toimissa 80
- immuniteetti muissa tilanteissa 84
- kansanedustajan pidättäminen tai vangitseminen 84
- matkustuskielto 86
- syytteen nostaminen 80, 127

Kansanedustajan riippumattomuus

- yleistä 70
- edustajantoimen hoitamisen esteettömyys 76
- imperatiivisen mandaatin kielto 70
- lahjomasäännökset 78
- suhde eduskuntaryhmään 71
- ks. myös Kansanedustajan toimen pysyvyys ja Puheet eduskunnassa

Kansanedustajan toimen pysyvyys

- yleistä 88
- edustajantoimen keskeytyminen 88
- edustajatoimesta erottaminen 94
- vapautus edustajatoimesta 71, 91

Kansanedustajan velvollisuudet

- yleistä 130
- sidonnaisuuksien ilmoittaminen 134
- velvollisuus ilmoittaa vaalirahoituksesta 132
- velvollisuus ottaa vastaan edustajantoimeen liittyviä tehtäviä 131

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut 12, 32, 35, 271

Kansliatoimikunta, eduskunnan 36

Kertomukset 269

Keskusta, Suomen Keskusta 76, 93, 107, 217

Keskustelut, keskustelualoite 24, 123, 144

Kielet eduskuntatyössä 273

Kiireelliseksi julistaminen 181, 183, 191, 194

Kirkkolaki

- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys 195

Kokoomus, Kansallinen Kokoomus 106, 217

Koollaolo, eduskunnan

- ks. Valtiopäivät

Kysymys

- kirjallinen kysymys 63, 83, 120
- kyselytunti 122, 144
- suullinen kysymys 65, 121
- ks. myös Hallituksen luottamuksen selvittäminen (välikysymys)

Kätilöopiston juttu 246

Lahjomasäännökset

- ks. Kansanedustajan riippumattomuus

Lakialoite

- ks. Kansanedustajan aloiteoikeus

Lakien säätäminen

- yleistä 160
- perustuslainsäätämisyjärjestys 180
- presidentin veto-oikeus 198, 286
- tavallisten lakien säätäminen 161
- vahvistamatta jätetty laki 160, 198, 286
- ks. myös Kansanedustajan aloiteoikeus (lakialoite), Erillinen lainsäätämisyjärjestys ja Poikkeuslait

Lapsiasiavaltuutettu 271

Lepäämään hyväksyminen, lain 12, 153, 182, 187

Lepäämään jättäminen, lain 10, 12, 106, 158, 160, 165, 181, 187, 192

Lex in casu 125

Liberaalinen kansanpuolue (LKP) 106

Lissabonin sopimus 240

Luottamuksen oletuksen periaate 213, 286

Maalaisliitto 55, 106, 223

Ministerien sidonnaisuudet 232

Määrämuotoisuus, muotopakko 156

Määrärahakehykset 204

Naton parlamentaarinen yleiskokous, valtuuskunta 41

Oikeudellinen ministerivastuu 243

Oikeusasiamies, eduskunnan 46, 99, 120, 154, 243, 269

Pankkivaltuutetut 34, 39, 271

Parlamentarismi 24, 217, 226, 232

Parlamenttien välinen liitto 41

Perussuomalaiset 74, 217, 226

Perustuslain tulkinta 248

Perustuslainmukaisuuden valvonta – perustuslaki-valiokunta

- yleistä 248
- lakiehdotuksiin kohdistuva valvonta 249
- valiokunnan tulkintakannanottojen sitovuus 255

Perustuslainmukaisuuden valvonta – puhemies

- yleistä 257
- puhemiehen kieltäytyminen 259

Perustuslainsäätämisyjärjestys

- ks. Lakien säätäminen ja Poikkeuslait

Perustuslakien kokonaisuudistus 2000

- perustuslain eduskuntaa koskevat säännökset 17
- Perustuslaki 2000 -komitea 15
- valmistelu 14

Perustuslakivaliokunta

- ks. Valiokunnat

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta 40, 132, 271, 277

Poikkeuslait 181, 253

Poissaolot 93

Puheet eduskunnassa

- kansanedustajan vapaa puheoikeus 99
- puhevapauden rajoitukset 76, 101, 102
- velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti 107
- ks. myös Jarrutus

Puhemies

- yleistä puhemiehen roolista 146, 257
- täysistunnon johtaminen 146
- muut tehtävät eduskunnassa 148
- puhemiehen kieltäytyminen 259
- ks. myös Perustuslainmukaisuuden valvonta – puhemies ja Eduskunnan järjestäytyminen (puhemiesten valinta)

Puhemiesneuvosto

- yleistä 138
- kokoonpano 32, 139
- rooli 139
- tehtävät 17, 22, 93, 110, 124, 137, 138, 140, 144, 250

Puheoikeus

- ks. Puheet eduskunnassa

Päiväjärjestykseen siirtyminen 120, 218, 261

Pääsihteeri, eduskunnan 50

Päätöksenteko täysistunnossa 157

- yksimielisesti (ilman äänestystä) tapahtuva päätöksenteko 164, 186
- äänestykset 159, 164, 186

Quorum 158

- valiokunnassa 107

Rahasto, talousarvion ulkopuolinen

- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys

Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) 106

Ryhmäkuri 72

Saamelaisia koskevat asiat 192, 272

Salaputkijuttu 245

Salassapito

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Selonteko, valtioneuvoston

- ks. Hallituksen luottamuksen selvittäminen

Selvitykset, valiokunnalle 151, 232, 240, 266

Sidonnaisuudet

- ks. Kansanedustajan velvollisuudet ja Ministerien sidonnaisuudet

Sosialistinen työväenpuolue 54, 88

Sotilaallinen kriisinhallinta 236, 287

Suomen Kristillinen Liitto 107

Suomen Pankin pankkivaltuusmiehet 33, 39

Suomen Pankin tilintarkastajat 35

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP) 71, 82, 105, 223

Syytteen nostaminen

- ks. Kansanedustajan immunitetti ja Oikeudellinen ministerivastuu

Talousarvio 203

- ks. myös Kansanedustajan aloiteoikeus (talousarvioaloite)

Tasa-arvovaltuutettu 272

Tekninen lepäämään jättäminen 183

Tiedonanto, valtioneuvoston

- ks. Hallituksen luottamuksen selvittäminen

Tiedonsaantioikeudet

- ks. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

Tiedustelutoiminta

- siviilitiedustelu 25, 30, 257, 268
- sotilastiedustelu 25, 30, 257, 268

Tiedusteluvalvonta

- tiedusteluvalvontavaliokunta ks. Valiokunnat
- tiedusteluvalvontavaltuutettu 26, 268, 272, 273

Tietosuojavaltuutettu 26, 27, 272

Toimikausi, eduskunnan 19, 56

Toimivalta, eduskunnan 11, 23, 97, 119, 124, 152, 170, 207, 235, 237, 239, 241, 259, 284

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate 241

Tulkinta, perustuslain

- ks. Perustuslain tulkinta

Turkistarhaus

- sitä koskeva kansalaisaloite 176

”Tyhjää” äänestäneet 158

Työjärjestys, eduskunnan

- ks. Eduskuntatyö

Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto (TPSL) 87

Täysistunto 150

- asema 150
- ks. myös Eduskunnan toiminnan julkisuus (täysistunnot)

U-asiat 238

Ulkopoliittinen instituutti 49

UTP-asiat 240

Uusi vaihtoehto 217

Vaalikausi

- yleistä 52
- pituus 13, 52, 56

Vaalioikeus 95

Vaalirahoitus 79, 132, 271, 285

Vahvistamatta jätetty laki

- ks. Lakien säätäminen

Vaitiolovelvollisuus

- ks. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

Valiokunnat

- hallintovaliokunta 31, 257, 268
- lakivaliokunta 31
- liikenne- ja viestintävaliokunta 31
- maa- ja metsätalousvaliokunta 31
- perustuslakivaliokunta 14, 27, 29, 34, 35, 44, 53, 64, 73, 75, 80, 96, 98, 103, 113, 129, 140, 141, 143, 155, 171, 172, 173, 175, 179, 182, 184, 189, 198, 201, 211, 229, 231, 237, 242, 243, 248, 257, 260, 264, 269, 277, 281,
- puolustusvaliokunta 31, 257

- sivistysvaliokunta 31, 107, 158
- sosiaali- ja terveysvaliokunta 31, 143, 169
- suuri valiokunta 17, 24, 29, 30, 45, 62, 107, 151, 155, 157, 163, 178, 183, 236, 239, 240, 241, 258, 262, 279, 287
- talousvaliokunta 31, 127, 179
- tarkastusvaliokunta 25, 29, 30, 49, 155, 158, 209, 263
- tiedusteluvalvontavalioikunta 25, 265, 268, 276, 279, 280, 282
- tilapäiset valiokunnat 31
- tulevaisuusvaliokunta 31
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 31
- ulkoasiainvaliokunta 25, 29, 30, 62, 151, 155, 156, 211, 222, 236, 239, 240, 241, 262, 279, 287, 288
- valtiovarainvaliokunta 25, 29, 30, 37, 62, 115, 116, 151, 155, 156, 205, 208, 210, 246, 250
- ympäristövaliokunta 31, 163

Valiokuntalaitos

- valiokuntaorganisaatio 24
- valiokuntien asettaminen 24
- valiokuntien asettaminen uudelleen 25
- valiokuntien jäsenmäärä 30

Valiokuntalakko 107 (viite 209)

Valmistelupakko 153

Valtakunnanoikeus 48, 98, 127, 132, 243

Valtiolaina 207

Valtion vakuusrahaston valtuusto 39

Valtioneuvosto

- ks. Hallituksen muodostaminen, Hallituksen luottamuksen selvittäminen ja Oikeudellinen ministerivastuu

Valtioneuvoston oikeuskansleri 19, 48, 99, 120, 126, 243, 270

Valtiontakaus ja valtion takuu 208, 225 (viite 443)

Valtiontalouden tarkastus 288

- ks. myös Valiokunnat (tarkastusvaliokunta), Valtiontilintarkastajat ja Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto 49, 208, 271, 272, 273, 288

Valtiontilintarkastajat 208, 246

Valtiopäiväjärjestys

- VJ 1869 8
- VJ 1906 9
- VJ 1928 11

Valtiopäivät 57

- eduskunnan "ollessa koolla" 63, 112, 115, 117, 161, 167
- koollaolo 63
- koollaoloaika 63
- käsitteen historiaa 57
- valtiopäivien keskeytykset 60
- valtiopäivien päätyminen 65

Valtiosopimus, käsittely 113, 153, 188, 234, 266

Vasemmistoliitto 74 (viite 135), 107

Vireillepano

- ks. Asioiden vireillepano

Välikysymys

- ks. Kysymys, Hallituksen luottamuksen selvittäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu 271, 272

Yhdistys- ja vakuuskirja 1789 7

Yleisradion hallintoneuvosto 38, 132, 271

Henkilöhakemisto

- A**
 Aalto, Jorma S. 245 (viite 470), 246 (viite 474)
 Aaltonen, Aleksi 245
 Ahava, Iivar 270 (viite 515)
 Ahla, Eino J. 82
 Aho, Esko 93 (viite 183)
 Aleksanteri II 7
- E**
 Ehrnrooth, George C. 57 (viite 105)
 Ekorre, Mikko 83
 Enne, Yrjö 88
 Erich, Rafael 148 (viite 300), 184 (viite 360)
- F**
 von Fieandt, Rainer 223
- H**
 Hahl, Eero 221 (viite 430)
 Hakkila, Esko 13 (viite 5), 116 (viite 232), 218 (viite 424), 258 (viite 496)
 Helo, Johan 258 (viite 496)
 Henriksson, Gunnar 221 (viite 431), 223
 Hirvisaari, James 74 (viite 135), 109 (viite 216)
 Holkeri, Harri 245 (viite 470)
 Holsti, Rudolf 222, 227 (viite 445)
 Hoskonen, Hannu 126 (viite 258), 245 (viite 470)
 Huttunen, Edvard 222
 Hänninen, Valpas 109 (viite 215)
- J**
 Jansson, Jan-Magnus 53 (viitteet 90 ja 91), 54 (viitteet 95 ja 96), 55 (viite 97), 213 (viite 418), 218 (viite 424), 227 (viite 445)
 Joutsamo, Kari 218 (viite 424), 219 (viite 426), 221 (viitteet 430 ja 431)
 Juhantalo, Kauko 98, 246
 Jyräntä, Antero 8 (viite 1), 38 (viite 59), 53 (viite 90), 54 (viite 96)
 Järvi, Lauri 83
 Jääskeläinen, Petri 46 (viite 77)
 Jäätteenmäki, Anneli 42 (viite 68), 215, 233 (viite 453)
- K**
 Kankaanniemi, Toimi 245 (viite 470)
 Kastari, Paavo 259 (viite 497)
 Katainen, Jyrki 245 (viite 470)
 Kiukas, Urho 246
 Kivelä, Eero 87
 Kortessalmi, J. Juhani 110 (viite 217)
 Kotonen, Anton 71 (viite 131)
 Kuusinen, Hertta 223
- L**
 Lahtela, Esa 245 (viite 470)
 Latvala, Jaakko 88
 Laukkanen, Vesa 93 (viite 182)
 Leino, Yrjö 227 (viite 445)
 Lemström, Rainer 110 (viite 217)
 Lepistö, Matti 245
 Lipponen, Paavo 24 (viite 33)
 Lähteenmäki, Olavi 221 (viite 431)
- M**
 Manninen Hannes 128
 Mäkelin, Antti 71 (viite 131)
- N**
 Nikula, Paavo 245 (viite 470)
 Nikupaavola, Eino E. 87
 Niukkanen, Juho 245
 Nousiainen, Jaakko 32 (viite 46), 43 (viite 73), 62 (viite 117), 101 (viite 196), 104 (viite 200), 105, 112 (viite 223), 205 (viite 404), 222 (viite 433), 274 (viite 522)
- P**
 Paasikivi, J. K. 213 (viite 418)
 Paasio, Rafael 221 (viite 431)
 Paunio, Riitta-Leena 46 (viite 77)
 Pekkala, Eino 87
 Peltonen, Onni 245
- R**
 Raatikainen, Jussi 245
 Rankila, Väinö 223
 Rautio, Ilkka 46 (viite 77)
 Ryömä, Hannes 222
 Räisänen, Kaarlo 82
 Röttö, Jalmari 87

S

Salervo, Olavi 19 (viite 21), 20 (viite 23), 38 (viite 57), 42 (viitteet 67 ja 68), 57 (viite 105), 71 (viite 131), 87 (viite 161), 92, 126

Schauman, Georg 222

Setälä, E. N. 11

Simonen, Aarre 221 (viite 431)

Stenius-Kaukonen, Marjatta 93 (viite 182)

Ståhlberg, K. J. 11, 81, 213

Sukselainen, V. J. 221 (viite 431), 223

Sunila, J. E. 223

T

Tanner, Väinö 105 (viite 203), 213 (viite 418)

Tiitinen Seppo 126 (viite 258), 215

U

Ukkola, Tuulikki 245 (viite 470)

V

Vanhanen, Matti 127, 233 (viite 453), 245 (viite 470)

Wrede, R. A. 82, 111 (viite 221)

Väisänen, Heikki 87

Väyrynen Antero 246

Väyrynen Paavo 20 (viite 24), 90 (viite 170)

Z

Zyskowicz, Ben 129 (viite 263)

LYHENTEET

E	valtioneuvoston E-selvitys
EK	eduskunnan kirjelmä
EV	eduskunnan vastaus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HM	hallitusmuoto
K	kertomus
KAA	kansalaisaloite
KK	kirjallinen kysymys
L	laki
LA	lakialoite
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LJL	lepäämään hyväksytty lakiehdotus
M	muu asia
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVP	perustuslakivaliokunnan pöytäkirja
PI	pääministerin ilmoitus
PL	perustuslaki
PmNP	puhemiesneuvoston pöytäkirja
PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
PTK	täysistuntopöytäkirja
PuVM	puolustusvaliokunnan mietintö
RL	rikoslaki
StVM	sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
SuVM	suuren valiokunnan mietintö
TaVL	talousvaliokunnan lausunto
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TJ	eduskunnan työjärjestys
TrVL	tarkastusvaliokunnan lausunto
TrVM	tarkastusvaliokunnan mietintö
TuVL	tulevaisuusvaliokunnan lausunto
U	valtioneuvoston U-kirjelmä
UaVM	ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UTP	valtioneuvoston UTP-selvitys (ulko- ja turvallisuuspoliittinen)
VaVL	valtiovarainvaliokunnan lausunto
VaVM	valtiovarainvaliokunnan mietintö
VJ	valtiopäiväjärjestys
VJL	vahvistamatta jäänyt laki
VK	välikysymys
VNS	valtioneuvoston selonteko
VNT	valtioneuvoston tiedonanto
vp	valtiopäivät
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISSN 1239-1638 (PAINETTU) ISSN 1795-7230 (VERKKOJULKAISU)
ISBN 978-951-53-3744-3 (NID.) ISBN 978-951-53-3745-0 (PDF)