EDUSKUNTA - RIKSDAGEN

Eduskunnan keskuskanslia

17.4.2019

PUHEMIEHEN ASEMA JA TEHTÄVÄT

1 Puhemiehen ja varapuhemiesten valinta ja yhteistyö

Eduskunnan puhemies on valtiollinen instituutio, jolla on korkea asema valtion hierarkiassa. Puhemiehen asema ja tehtävä eduskunnassa on tärkeä ja tunnustettu, ja tehtäviensä hoitamiseksi puhemiehellä on käytössään laajat valtaoikeudet täysistuntojen johtamisessa. Puhemiehellä on tärkeä asema myös eduskunnan työtapojen kehittämisessä. Käytännössä puhemies tekee yhteistyötä varapuhemiesten kanssa ja eduskunnan kanslian avustamana.

Perustuslain (PL) 34 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee keskuudestaan valtiopäiviksi kerrallaan puhemiehen ja kaksi varapuhemiestä. Vaalit toimitetaan umpilipuin ja vaalissa valituksi tulee kansanedustaja, joka saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ei ole saanut kahdessa ensimmäisessä äänestyksessä tarvittavaa enemmistöä annetuista äänistä, valituksi tulee kolmannessa äänestyksessä eniten ääniä saanut edustaja. PL:n mukainen valintamenettely merkitsee, että kuka tahansa edustaja voi tulla valituksi. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että hallituksen jäsen ei voi toimia varapuhemiehenä saati puhemiehenä. Jos ministeri valitaan eduskunnan puhemieheksi, hänet katsotaan eronneeksi tehtävästään siitä päivästä, jolloin hänet on valittu (PL 64.3 §).

Tapana on ollut, että puhemies ja molemmat varapuhemiehet ovat eri eduskuntaryhmistä. Lisäksi puhemies on yleensä valittu eri puolueesta kuin pääministeri.

Eduskunnan vaalisäännössä (250/2000) on tarkemmat säännökset puhemiehen ja varapuhemiesten sekä eräiden muiden eduskunnan henkilö- ja toimielinvaalien toimittamisesta. Vaalisäännön 3 §:n mukaan äänten jakaantuessa tasan ratkaisee arpa. Eduskunnan työjärjestyksen (TJ) 4 §:n mukaan puhemiehen ja varapuhemiesten vaali toimitetaan valtiopäivien ensimmäisessä täysistunnossa iältään vanhimman eduskunnan jäsenen johtaessa puhetta. Ennen toimeensa ryhtymistä puhemies ja varapuhemiehet antavat eduskunnalle juhlallisen vakuutuksen.

Vaalikauden viimeisille valtiopäiville valittujen puhemiehen ja varapuhemiesten toimikausi kestää, kunnes uudet eduskuntavaalit on toimitettu (TJ 4.3 §). Jos puhemies tai varapuhemies kuolee tai eroaa toimestaan valtiopäivien aikana, valitaan viipymättä uusi puhemies tai varapuhemies (TJ 4.4 §). Eduskunta ei voi erottaa puhemiestä tai varapuhemiestä kesken toimikauden vastoin heidän tahtoaan. Edustajalla ei toisaalta ole oikeutta kieltäytyä tästä tehtävästä.

TJ:n 5 §:n 1 momentin mukaan puhemies johtaa eduskunnan toimintaa yhdessä puhemiesneuvoston kanssa siten kuin PL:ssa ja TJ:ssä säädetään. Puhemies ja varapuhemiehet muodostavat puhemiehistön, jonka puheenjohtajana toimii puhemies. Käytännössä puhemies ja varapuhemiehet johtavat täysistuntoa vuorotellen. Varapuhemiehellä on täysistuntoa johtaessaan samat toimivaltuudet kuin puhemiehellä. Varapuhemiehet avustavat puhemiestä myös muiden tehtävien hoidossa lukuun ottamatta asioita, jotka liittyvät

protokollaan. Varapuhemiehet voivat tarvittaessa avustaa puhemiestä mm. eduskunnan kannan määrittelyssä kansainvälistä kokousta tai tapaamista varten ja toimia tarvittaessa hänen sijaisenaan kansainvälisissä tehtävissä.

2 Puhemiehen ja varapuhemiesten osallistuminen äänestyksiin ja keskusteluihin

Puhemies ei voi osallistua täysistunnossa keskusteluun eikä äänestykseen (PL 42.3 §). Tätä valtiopäiväjärjestykseen jo sisältynyttä säännöstä on tulkittu siten, että puhemies ei voi osallistua myöskään täysistunnossa suoritettaviin vaaleihin. Valtiopäivien ensimmäisessä istunnossa puhetta johtavalla ikäpuhemiehellä (TJ 4.1 §) on kuitenkin oikeus osallistua puhemiehen ja varapuhemiesten vaaleihin. Samoin puhemieheksi valittu edustaja saa osallistua varapuhemiesten vaaleihin, koska äänestyskiellon ei ole katsottu koskevan häntä ennen juhlallisen vakuutuksen antamista.

Puhemieskorokkeella ei ole äänestyspainiketta eikä puhemiehelle ole myöskään varattu istuntosalissa puhemiehen istuimen lisäksi muuta paikkaa. Varapuhemiehet osallistuvat äänestyksiin salissa olevilla paikoillaan, jolleivät johda puhetta istunnossa. Keskusteluihin varapuhemiehet osallistuvat käytännössä vain poikkeuksellisesti. Puhemiehistöön kuuluvilla ei ole myöskään tapana tehdä aloitteita, kirjallisia kysymyksiä tai muita vastaavia valtiopäivätoimia.

Puhemies ja varapuhemiehet eivät yleensä ole toimineet valiokuntien jäsenenä. Toinen varapuhemies toimi kuitenkin vaalikaudella 1999–2002 jäsenenä valiokunnassa. TJ:n 36 §:n 1 momentin mukaan puhemiehellä ja varapuhemiehellä on oikeus olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet saavat kuitenkin olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää. Puhemies ja varapuhemiehet ovat sen sijaan usein osallistuneet kansainvälisten parlamentaaristen toimielinten työhön.

3 Tehtävät täysistunnossa

Yleistä. Puhemies kutsuu koolle täysistunnot, esittelee niissä asiat ja johtaa keskusteluja sekä valvoo, että asioiden käsittelyssä täysistunnossa noudatetaan perustuslakia (PL 42 §). Puhemies kutsuu TJ:n 45 §:n mukaan täysistunnot koolle noudattaen mahdollisuuksien mukaan puhemiesneuvoston hyväksymää täysistuntosuunnitelmaa. Säännös antaa periaatteessa puhemiehelle oikeuden määrätä eduskunnan päättämien istuntokausien rajoissa täysistuntojen aloittamisesta ja ajankohdasta sekä lopettamisesta. Käytännössä puhemies pyrkii noudattamaan puhemiesneuvostossa hyväksyttyä täysistuntosuunnitelmaa.

PL:n 33 §:n mukaan puhemiehellä on oikeus vaalikauden viimeisten valtiopäivien päätyttyä kutsua tarvittaessa valtiopäivät uudelleen koolle ennen uusien vaalien toimittamista. Puhemies voi kutsua eduskunnan koolle myös valtiopäivien ollessa keskeytyneinä esimerkiksi kesän aikana (TJ 3.2 §).

Täysistunnon päiväjärjestyksestä määrääminen. TJ:n 46 §:n mukaan puhemies päättää täysistunnon päiväjärjestyksestä. Sisällytettäessä asioita päiväjärjestykseen tulee ottaa huomioon eduskunnan aikaisemmat päätökset sekä puhemiesneuvoston hyväksymät täysistuntosuunnitelmat. Eduskunnan kanslia avustaa puhemiestä laatimalla päiväjärjestyksen, johon otetaan käytännössä asiat, jotka ovat valmiit täysistuntokäsittelyyn tai jotka on pantu pöydälle asianomaiseen istuntoon. Puhemies ratkaisee yksittäisen asian päiväjärjestykseen ottamisesta vain erityisestä syystä, esimerkiksi kun asia on hallituksen

pyynnöstä tai vastaavasta syystä poistettu päiväjärjestyksestä, eikä ole selvillä milloin se voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi.

Puhemiehellä on perinteisesti katsottu olevan varsin pitkälle menevät oikeudet asioiden käsittelyn johtamisessa täysistunnossa. Puhemies voi TJ:n 46 §:n 3 momentin mukaan muuttaa ilmoitettua päiväjärjestystä ja keskeyttää asian käsittelyn. Hän voi muuttaa päiväjärjestystä esimerkiksi vaihtamalla asioiden käsittelyjärjestystä tai poistamalla asian päiväjärjestyksestä. Puhemies voi tuoda uusia asioita päiväjärjestykseen esittelemällä ne lisäyksinä päiväjärjestykseen.

TJ:n 24 §:n mukaan pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ilmoitus ajankohtaisesta asiasta annetaan eduskunnalle puhemiehen kanssa sovittuna aikana. Samoin välikysymykseen vastataan puhemiehen kanssa tarkemmin sovittavana ajankohtana 15 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on saatettu valtioneuvoston tietoon (TJ 22 §).

Täysistunnon johtaminen. Puhemies toimii puheenjohtajana täysistunnossa, valvoo asioiden käsittelyn laillisuutta sekä pitää istunnossa yllä järjestystä huolehtien, että puheenvuoroissa pysytään asiassa ja että istunnossa noudatetaan hyvän järjestyksen säilyttämistä koskevia säännöksiä (PL 31 ja 42 § sekä TJ 49 ja 66 §). Puhemiehen harkintavalta täysistunnon johtamisessa on laaja. Puhemiehen harkintavalta puheenvuorojen myöntämisessä antaa hänelle mahdollisuuden edesauttaa keskustelun etenemistä sekä edistää elävien ja mielenkiintoisten poliittisten keskustelujen syntymistä.

Puhemies myöntää varsinaiset puheenvuorot siinä järjestyksessä, jossa ne on pyydetty (TJ 50.1 §). Puhemies voi myöntää puheenvuoron myös lausunnon antaneen valiokunnan puheenjohtajalle ja erityisestä syystä myös vastalauseen ensimmäiselle allekirjoittajalle (TJ 50.2 §). Harkintansa mukaan puhemies voi antaa puheenvuoron ministerille, valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle ennen muita puheenvuoron pyytäjiä (TJ 50.3 §). Puhemies voi myöntää harkintansa mukaan ja määräämässään järjestyksessä yhden tai kahden minuutin pituisia vastauspuheenvuoroja (TJ 52 §). Vastauspuheenvuoron tulee liittyä kiinteästi käynnissä olevaan debattiin tai edelliseen puheenvuoroon.

Suullisella kyselytunnilla (25 §), ajankohtaiskeskustelussa (26 §) ja pääministerin ilmoituksen (24 §) johdosta käytävässä keskustelussa puhemies voi puheenvuorojen myöntämisessä poiketa siitä, mitä puheenvuoroista säädetään TJ:n 50 §:ssä. Puhemies voi myös päättää, sallitaanko pääministerin ilmoituksen johdosta keskustelua.

TJ:n 49 §:n mukaan puhemies johtaa täysistuntoa ja ylläpitää siinä järjestystä sekä tekee päätös- ja äänestysehdotukset. Kun keskustelu käsiteltävästä asiasta on päättynyt, puhemies esittää selonteon tehdyistä ehdotuksista. Selonteon jälkeen puhemies tekee ehdotuksen, missä järjestyksessä ehdotuksista äänestetään (TJ 60.2 §). Viimekädessä eduskunta päättää selonteon muodosta ja äänestysjärjestyksestä. Puhemiehellä on lisäksi oikeus päättää eräistä äänestystapaa (koneäänestys, äänestys seisomaan nousten tai avoin lippuäänestys) koskevista seikoista (TJ 61 §). Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään, miten kukin on kone- tai lippuäänestyksessä äänestänyt ja ketkä ovat olleet äänestyksestä poissa. Puhemies voi erityisestä syystä päättää esitellä äänestettäväksi sellaisenkin ehdotuksen, jota ei ole asiakirjoissa tai jota ei ole jätetty säädetyssä ajassa ennen istunnon alkamista (TJ 58.2 §).

Täysistuntoa johtaessaan puhemies valvoo, että kukin puhuja pysyy käsiteltävässä asiassa (TJ 49.2 §). Puhemiehen tulee muistuttaa puhujaa, joka poikkeaa asiasta. Jollei puhuja noudata muistutusta, puhemies voi kieltää häntä jatkamasta puhettaan. PL:n 31 §:n 2 momentin mukaan kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja ei noudata tätä, puhemies voi huomauttaa asi-

asta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta. Jos eduskunnan yleisöparvella täysistuntoa seuraavat eivät noudata annettuja määräyksiä ja muita järjestyksen ylläpitämiseksi annettuja ohjeita, puhemies voi TJ:n 66 §:n nojalla määrätä parvet tyhjennettäviksi. Puhemiehen harkinnan mukaan voidaan täysistunnossa jättää nimenhuuto toimittamatta samana päivänä myöhemmin pidettävässä täysistunnossa (TJ 47.1 §).

Jos puhemies katsoo, että käsiteltävä asia on luonteeltaan sellainen, että sitä ei voida käsitellä julkisessa istunnossa tai jos 25 kansanedustajaa ehdottaa sitä, puhemies tyhjennyttää yleisöparvet ja tekee ehdotuksen, että eduskunta päättäisi PL:n 50 §:n 1 momentin nojalla, onko asia käsiteltävä suljetussa istunnossa (TJ 67 §).

Menettelyn laillisuuden valvonta. Eduskunnan täysistunnossa asioiden käsittelyssä noudatettava menettely on säännelty varsin yksityiskohtaisesti PL:ssa ja TJ:ssä. PL:n 42 §:n 1 momentin mukaan puhemies valvoo, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. TJ:n 49 §:n 1 momentin mukaan puhemies saa ehdottaa vain sellaista, mikä on tarpeen perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen tai eduskunnan päätösten panemiseksi täytäntöön.

Menettelyä koskevien säännösten ohella puhemiehen tulee kiinnittää huomiota muun muassa lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen sekä siihen, onko asian käsittelyyn olemassa laillinen aloite. Asian lopullinen käsittely ja siitä päättäminen täysistunnossa edellyttää esimerkiksi, että asia on ensin valmistelevasti käsitelty valiokunnassa (PL 40 § ja TJ 32.1 §). Puhemiehen tulee myös valvoa, että ehdotus ei ole vastoin eduskunnan aikaisemmin asiassa tekemää päätöstä. Lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen osalta puhemiehen valvontavelvollisuutta helpottaa se, että käytännössä kysymys lain käsittelyssä noudatettavasta järjestyksestä tulee esille jo valiokunnassa ja siitä voidaan tarpeen mukaan hankkia myös perustuslakivaliokunnan lausunto. Jos perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, puhemies voi omassa harkinnassaan nojautua siihen.

Käytännössä puhemies yleensä jo etukäteen antaa asianomaiselle edustajalle tiedon, jos asia ei voi tulla äänestettäväksi täysistunnossa. Tämä johtaa tavallisesti siihen, että ehdotusta ei tehdä sellaisenaan. Jos sen sijaan täysistunnossa tehty ehdotus on selvästi asian käsittelyä koskevien säännösten vastainen, puhemies voi heti huomauttaa ehdotuksen lainvastaisuudesta. Tällöin ehdotusta ei yleensä kannateta ja se raukeaa.

Jos edellä selostetut toimintatavat eivät johda tulokseen, puhemiehen tulee kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai ehdotusta äänestykseen. PL:n 42 §:n 2 momentin mukaan puhemies ei saa kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn eikä tehtyä ehdotusta äänestykseen, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia tai muuta lakia taikka eduskunnan jo tekemää päätöstä. Puhemiehen tulee tällöin ilmoittaa kieltäytymisensä syy. Menettely edustaa vahvimmillaan puhemiehen laillisuusvalvontaa. Jos edustaja ei tyydy puhemiehen ratkaisuun, puhemiehen menettelyä koskeva kysymys lähetetään perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi, mikä on varsin harvinaista.

Täysistunnon keskeyttäminen ja lopettaminen. Puhemiehellä on oikeus keskeyttää istunto esimerkiksi valiokuntien ja puhemiesneuvoston kokoontumista varten, tilaisuuden varaamiseksi ryhmäkokousten pitämiseen, järjestyshäiriön vuoksi taikka salijärjestelmässä ilmenevän tilapäisen häiriön takia. Puhemies tekee päätöksen asiasta joko omasta aloitteestaan tai hänelle esitettyjen toivomusten pohjalta. Puhemiehelle kuuluu istunnon päättäminen. Istunnon lopettaminen edellyttää yleensä, että päiväjärjestyksessä olevat asiat ovat tulleet käsitellyiksi tai keskeytetyiksi taikka että ne on poistettu päiväjärjestyksestä.

4 Puhemiehen muut tehtävät

Eduskunnan puhemiehen odotetaan toimivan puolueettomasti ja tasapuolisesti johtaessaan puhetta täysistunnossa. Tämä puolueettomuusvaatimus ilmenee muun muassa PL 42 §:n 3 momentista, jonka mukaan puhemies ei osallistu täysistunnossa keskusteluun eikä äänestykseen. Täysistuntoa johtaessaan puhemies pyrkii luomaan edellytyksiä aidolle ajankohtaiselle poliittiselle keskustelulle. Tästä syystä erityisesti ns. debattitilanteissa puhemies myöntää enemmän puheenvuoroja oppositiossa olevien puolueiden edustajille. Tätä kehityssuuntaa on pidetty hyvänä sekä puhemiesneuvostossa että edustajien keskuudessa.

Puhemies on viime vaalikausina yhä enenevässä määrin perustehtäviensä lisäksi toiminut poliittisena vaikuttajana sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistujana. Tämä on luontevaa jo siitäkin syystä, että puhemieheksi on viime vaalikausina valittu poliittiselta taustaltaan kokeneita ja vahvoja toimijoita.

Puhemieheltä odotetaan, että hän tehtävässään ja kannanotoissaan tukee parlamentarismia ja puolustaa eduskunnan asemaa ja eduskuntatyötä sen eri muodoissaan.

Eduskunta kokoontuu vuosittain valtiopäiville helmikuun ensimmäisenä päivänä, jollei eduskunta ole päättänyt muusta ajankohdasta (TJ 1.1 §). Puhemies voi välttämättömistä syistä päättää kokoontumisesta muualla kuin eduskuntatalossa (TJ 1.2 §). Tasavallan presidentin julistettua valtiopäivät avatuiksi puhemies vastaa tasavallan presidentin puheeseen sekä esittää eduskunnan tervehdyksen presidentille vaalikauden päättäjäisissä (PL 33 §). Näissä tehtävissä puhemies edustaa korostetusti koko eduskuntaa.

Puhemiehellä on tärkeä asema myös hallitusta muodostettaessa. Ennen kuin pääministeri valitaan PL:n 61 §:n mukaisesti, eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Puhemiehen asiana on seurata hallitusneuvottelujen edistymistä eduskunnassa ja tarvittaessa käynnistää ne, elleivät ryhmät itse aloita niitä ripeästi. Kuultuaan eduskunnan puhemiestä tasavallan presidentti antaa edellä tarkoitettujen neuvottelujen tuloksen pohjalta eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta.

Yhä merkittävämpi puhemiehen tehtäväalue liittyy kansainväliseen toimintaan, mikä johtuu kansainvälisen kanssakäymisen lisääntymisestä ja sen kasvavasta merkityksestä. Parlamenttivierailujen yhteydessä ja osallistuessaan kansainvälisiin puhemieskokouksiin puhemiehen katsotaan esittävän näkemyksensä Suomen eduskunnan puolesta. Vuonna 2006 perustettiin Eduskunnan kansainvälisten asioiden foorumi. Tämä puhemiehen johdolla toimiva sekä kaikkien valiokuntien ja kansainvälisten toimielinten puheenjohtajista koostuva "neuvottelukunta" koordinoi eduskunnan kansainvälistä toimintaa ja sen tavoitteita.

Puhemiehen asema eduskunnan keskeisenä toimijana näkyy monissa säännöksissä, joiden mukaan määrätyt niin eduskunnan ulkopuolelta kuin eduskunnan sisältäkin tulevat asiakirjat on toimitettava puhemiehelle. Puhemies toimittaa vastaavasti tietyt asiakirjat eduskunnan puolesta valtioneuvostolle.

Eräiden valtuuslakien nojalla annettavat asetukset ja valtioneuvoston päätökset, jotka on toimitettava eduskunnan hyväksyttäviksi, toimitetaan puhemiehelle saatettavaksi eduskunnan tietoon. TJ:n 27 §:ssä tarkoitetut kirjalliset kysymykset annetaan puhemiehelle, joka toimittaa kysymyksen valtioneuvostolle, ja kysymyksiin annettavat vastaukset osoitetaan samoin puhemiehelle. TJ:n 30 §:n 1 momentin mukaan puhemies lähettää PL:n 96 §:n 2 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston U-kirjelmän suureen valiokuntaan tai ulko-

asiainvaliokuntaan. Puhemies määrää samalla asiasta lausunnon antavasta valiokunnasta.

Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät allekirjoittaa puhemies ja pääsihteeri (TJ 68.3 §). PL:n 30 §:n mukaan kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle.

Vaalikauden ensimmäisen täysistunnon jälkeen saapuvan kansanedustajan samoin kuin vaalikauden aikana varamiehenä tehtävään ryhtyvän uuden edustajan on esitettävä puhemiehelle oikeuskanslerin tarkastama valtakirja (TJ 2.2 §). Euroopan parlamentin jäseneksi valitun edustajan tulee ilmoittaa puhemiehelle, hoitaako hän edustajantointaan vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa (TJ 77 §).

Eduskunnan kanslia toimii kansliatoimikunnan valvonnan alaisena. Kansliatoimikuntaan kuuluvat puhemies ja varapuhemiehet sekä neljä eduskunnan valitsemaa jäsentä (TJ 72.1 §). Jollei asiaa sen kiireellisyyden vuoksi ehditä esitellä kansliatoimikunnalle, puhemies ratkaisee asian väliaikaisesti kansliatoimikunnan esittelijänä toimivan virkamiehen esittelystä (TJ 72.5 §). Jollei puhemiesneuvoston toimialaan kuuluvaa asiaa sen kiireellisyyden vuoksi ole mahdollista esitellä puhemiesneuvostolle, puhemies ratkaisee asian väliaikaisesti puhemiesneuvoston esittelijänä toimivan virkamiehen esittelystä (TJ 6.3 §).