

MIKAEL HIDÉN

Juridiikkaa ja muotoja *eduskunta-* *työssä*

5., UUDISTETTU PAINOS

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1 | 2024

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1 | 2024
KANSIKUVA HANNE SALONEN | EDUSKUNTA
PUNAMUSTA, 2024

ISSN 1239-1638 (PAINETTU) | ISSN 1795-7230 (VERKKOJULKAISU)
ISBN 978-951-53-3824-2 (PAINETTU) | ISBN 978-951-53-3825-9 (PDF)

MIKAEL HIDÉN

Juridiikkaa
ja muotoja
eduskunta-
työssä

5., UUDISTETTU PAINOS

Saatteeksi

Tämä on jo viides painos valtiosääntöoikeuden emeritusprofessori Mikael Hidénin teoksesta *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*. Teoksen syntyhistoria liittyy vuonna 2006 julkaistuun *Suomen eduskunta 100 vuotta* -kirjasarjaan, jonka kuudenteen osaan sisältyi professori Hidénin esitys *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*. Koska kirjoitus koettiin käytännön eduskuntatyössä niin hyödylliseksi, siitä päätettiin laatia käsikirjaversio sekä suomenkielisenä että ruotsinkielisenä laitoksena. Ensimmäinen painos julkaistiin eduskunnan kanslian julkaisusarjassa vuonna 2007.

Tämän jälkeen professori Hidén on ystävällisesti päivittänyt teossarjaa vaalikausittain. Uusissa painoksissa on seurattu paitsi eduskuntaan liittyviä säädösmuutoksia myös käytännön eduskuntatyössä esille tulleita kysymyksiä. Teoksista onkin tullut tärkeä ja hyödyllinen tietolähde kansanedustajille ja eduskunnan virkakunnalle.

Viime vaalikaudella eduskunta joutui mukautumaan poikkeusoloihin koronapandemian takia. Teoksessa tarkastellaan muun muassa sitä, miten eduskunnassa käsiteltiin valmiuslain nojalla annettuja asetuksia, miten eduskunta varautui poikkeuksellisiin oloihin ja miten sen toimintakyky kyettiin säilyttämään. Teoksessa arvioidaan myös eduskunnan autonomiaan liittyviä kysymyksiä sekä rajaa eduskunnan valtioelintoimintojen ja muun toiminnan välillä. Tässä laitoksessa eduskunnan toimintaa on seurattu vuoden 2022 valtiopäivien loppuun.

Kiitän professori Hidéniä lämpimästi siitä pitkäaikaisesta, arvokkaasta ja pyyteettömästä työstä, jota hän on tämän teossarjan eteen tehnyt. Kiitän edeltäjäni Maija-Leena Paavolaa tämän laitoksen valmistelutyöstä, eduskunnan ruotsin kielen toimistoa käännöstyöstä ja kaikkia teoksen toimitustyöhön osallistuneita heidän panoksestaan. Olen varma, että tämä uusikin painos tulee palvelemaan käytännön tietolähteenä niin kansanedustajia kuin kaikkia eduskuntatyöstä kiinnostuneita.

Eduskunnassa tammikuulla 2024

Antti Pelttari
Eduskunnan pääsihteeri

Sisällys

Saatteeksi	5
I Eduskunnan organisaatiosta ja toiminnasta säätäminen	11
Säätelyn tavan ja tason kehitystaustaa	11
Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen aika	13
Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen aika	16
Eduskunnan toiminnan säätely uuden perustuslain järjestelmässä	19
Tulkinnoista ja käytännöistä	23
II Eduskunnan organisaatio ja organisoituminen	25
Eduskunnan järjestäytyminen eduskuntavaalien jälkeen	25
Valtakirjojen tarkastaminen	26
Ensimmäinen täysistunto ja puhemiesten valinta	29
Valtiopäivien avajaiset	30
Valiokuntien vaalit	32
Muiden toimielinten asettaminen	42
Organisaation eläminen vaalikaudella	55
Vaalikausijaosta riippumatta asetettavia toimielimiä	60
Eduskunnan oikeusasiamies	60
Valtakunnanoikeuteen valittavat jäsenet	62
Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja	64
Ulkopoliittisen instituutin hallitus	64
Eduskunnan pääsihteeri	65
Eduskunnan hallinto-organisaatiosta	66
III Toimintajaksot ja niiden merkitys	68
Vaalikaudet	68
Hajotusvaalit	69
Neljä vuotta – pienin vaihtelu	74
Valtiopäivät	75
Valtiopäivätyön keskeytykset	79
Toiminnan jatkuvuus	84

IV	Kansanedustajan asema	90
	Yleinen riippumattomuus	90
	<i>Imperatiivisen mandaatin kielto</i>	<i>91</i>
	<i>Muut sidonnaisuudet ja eduskuntaryhmän rooli</i>	<i>92</i>
	<i>Edustajantoimen hoitamisen esteettömyys</i>	<i>99</i>
	<i>Riippumattomuus ja uudet lahjomasäännökset</i>	<i>101</i>
	Immunitettijärjestelyt	103
	<i>Yleisiä näkökohtia</i>	<i>103</i>
	<i>Immunitetti edustajan toimissa</i>	<i>103</i>
	<i>Muita tilanteita koskeva immunitetti</i>	<i>112</i>
	Edustajantoimen pysyvyys	117
	<i>Eräitä lakisääteisiä tilanteita</i>	<i>117</i>
	<i>Mahdollisuus saada vapautus edustajantoimesta</i>	<i>121</i>
	<i>Mahdollisuus erottaa edustajantoimesta ja julistaa toimi lakanneeksi</i>	<i>125</i>
	Kansanedustajan puheoikeus	131
	<i>Oikeus puhua vapaasti</i>	<i>132</i>
	<i>Velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti</i>	<i>143</i>
	Oikeus panna asioita vireille	149
	<i>Kansanedustajan aloiteoikeus</i>	<i>150</i>
	<i>Muu oikeus asioiden vireillepanoon</i>	<i>160</i>
	Esteellisyys kansanedustajan toimessa	165
	Kansanedustajan velvollisuudet	172
	<i>Velvollisuus ottaa vastaan edustajantoimeen liittyviä tehtäviä</i>	<i>174</i>
	<i>Vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus</i>	<i>176</i>
	<i>Sidonnaisuuksien ja saatujen etujen ilmoittamisvelvollisuus</i>	<i>177</i>
V	Eduskunnan valtioelintoiminnan yleinen johtaminen, puhemiesneuvosto ja puhemies	182
	Eduskunnan työn yleinen ja poliittinen ohjaus – puhemiesneuvoston rooli	183
	Täysistuntotyöskentelyn konkreettinen johtaminen – puhemiehen rooli	192
	<i>Puhemies johtaa täysistuntoa</i>	<i>193</i>
	<i>Puhemiehen muita tehtäviä eduskunnassa</i>	<i>195</i>

VI	Päätöksentekomenettelyn yleisiä seikkoja	197
	Eduskunnan päättävänä elimenä on täysistunto	197
	Valmistelupakko	200
	Määrämuotoisuus – muotopakko	204
	Täysistunnon päätöksenteon yleinen järjestely	206
VII	Lakien säätäminen	209
	Menettely lakien säätämisessä	211
	Kansalaisaloite	221
	Perustuslain säätämisyjärjestys	231
	Eräitä erityissäännöstöjä	246
	<i>Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityislait</i>	248
	<i>Kirkkolaki</i>	251
	<i>Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai laajentamista koskevat lait</i>	254
	Vahvistamatta jätetyn lain käsittely	256
VIII	Päätöksenteko eräissä julkista taloutta koskevissa kysymyksissä	262
	Talousarvion käsittely	262
	Valtion lainanotosta ja valtion antamista vakuuksista päättäminen	268
	Menettely valtiontalouden tarkastuksessa	269
	Valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksyminen	274
IX	Hallituksen parlamentaariseen vastuunalaisuuteen liittyviä menettelyjä	277
	Hallituksen nimittäminen ja muutokset ministeristössä	277
	Hallituksen tai ministerin nauttiman luottamuksen selvittäminen	283
	<i>Välikysymys</i>	284
	<i>Valtioneuvoston tiedonanto</i>	292
	<i>Luottamuskysymys muissa yhteyksissä</i>	295
	Selvitys ministerin sidonnaisuuksista	302
X	Menettely kansainvälisiä suhteita koskevissa kysymyksissä	304
	<i>Menettelyjä Euroopan unionia koskevissa asioissa</i>	310
XI	Oikeudellisen ministerivastuun toteuttaminen	320

XII	Toiminnan perustuslainmukaisuuden valvonta eduskunnassa	327
	Perustuslakivaliokunta perustuslain noudattamisen valvojana	328
	<i>Yleisiä havaintoja</i>	328
	<i>Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen sitovuus eduskunnassa</i>	337
	Puhemies perustuslain noudattamisen valvojana	339
	<i>Puhemiehen yleistä valvontatehtävää koskevia näkökohtia</i>	339
	<i>Puhemiehen kieltäytyminen</i>	342
XIII	Eduskunnan toiminta poikkeuksellisissa oloissa	346
	<i>Sodan aikaa koskeneet järjestelyt</i>	347
	<i>Epidemiasta johtuneet järjestelyt</i>	349
XIV	Eduskunnan autonominen asema – koottuja näkökohtia	356
	<i>Eduskunnan asema normien asettajana ja tulkitsijana</i>	357
	<i>Suoja ulkopuolelta tulevilta puuttumisilta</i>	361
	<i>Toimivalta määrätä omasta työskentelystä</i>	367
	<i>Turvatoimien järjestäminen eduskunnassa</i>	370
XV	Eräitä muita kysymyksiä	372
	Eduskunnan tiedonsaantioikeudet	372
	<i>Havaintoja kertomusjärjestelyistä</i>	382
	Kielet eduskuntatyössä	389
	Julkisuus, vaitiolovelvollisuus ja salassapito eduskunnan toiminnassa	390
	<i>Menettelyn julkisuus</i>	390
	<i>Asiakirjojen julkisuus</i>	393
	<i>Vaitiolovelvollisuus</i>	396
	<i>Salassapito</i>	400
	Etätyöskentely eduskunnassa	401
	Asetusten tarkastaminen	406
XVI	Eduskunnan asema – näkymiä oikeudelliseen kehitykseen	412
	Lähdekirjallisuus	419
	Virallislähteitä	425
	Asiahakemisto	426
	Henkilöhakemisto	433
	Lyhenteet	438

I

Eduskunnan organisaatiosta ja toiminnasta säätäminen

Säätelyn tavan ja tason kehitystaustaa

Kun Suomi vuosien 1808–1809 sodan seurauksena liitettiin omien lakiansa mukaan hallittavana suuriruhtinaskuntana Venäjän keisarikuntaan, jäivät monet Ruotsin vallan aikaiset valtiolliset säännöstit ja järjestelyt edelleen maassa voimaan. Maan aseman kannalta merkittävimmät säännöstit olivat perustuslakitasolla vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 Yhdistys- ja Vakuuskirja sekä toisaalta maan yleinen vuonna 1734 annettu laki. Myös valtiollisia instituutioita rakennettiin merkittävästi jatkuvuudelle: keisari-suuriruhtinaan katsottiin käytävän 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. Säätövaltiopäivät, josta tuolloin jo oli kehittynyt asemaltaan vakiintunut, perustuslain tasolla järjestetty lainsäätävä ja valtioelin, ei vallansiirtovaiheessa 1809 pidettyjen Porvoon valtiopäivien jälkeen enää kokoontunut yli puoleen vuosisataan.

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

Valtiopäivien koolle kutsumisesta, koollaoloajasta ja menettelystä lakien säätämässä oli joitain yleisiä säännöksiä vuoden 1772 hallitusmuodossa. Joitakin valtiopäiväedustajien valintaan liittyviä määräyksiä oli myös porvaristolle ja talonpoikaiselle kansalle vuonna 1789 annetuissa kuninkaallisissa vakuutusissa (erioikeuksissa). Valtiopäivien toimintaa konkreettisesti koskevilla Ruotsin vallan aikaisilla säädöksillä ei sen sijaan voitu katsoa enää olevan sitovan juridisena 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, hän viittasi 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 valmisteli perustuslakeihin tehtäviä selvennyksiä ja täydennyksiä, toinen hallintolaitoksen uudelleenjärjestelyjä. Vaikka ensin mainittu komitea laatikin ehdotuksen sekä uudeksi hallitusmuodoksi että uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi, johti vain jälkimmäinen valtiopäiville annettuun esitykseen. Ehdotus uudeksi Suomen valtiopäiväjärjestykseksi hyväksyttiin vuoden 1867 valtiopäivillä ja sai hallitsijan vahvistuksen vuonna 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 valtiosäädyt kokoontuivat keisari-suuriruhtinaan kutsusta, että ne oli kutsuttava varsinaisille valtiopäiville vähintään joka viides vuosi, että varsinaiset valtiopäivät eivät saaneet kestää kauemmin kuin neljä kuukautta ja että valtiopäivämiehellä oli oikeus tehdä pyyntöesityksiä. Vuonna 1886 tehdyn muutoksen jälkeen valtiosäädyillä oli lisäksi oikeus tehdä lainmuutosesityksiä, ei kuitenkaan perustuslakia, maa- ja meripuolustusta ja painolakia koskeissa asioissa. Myös perustuslain säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen saattoi tapahtua nyt vain keisari-suuriruhtinaan esityksestä ja kaikkien säätyjen suostumuksella. Samankaltainen piirre – valtiopäiväjärjestyksessä tapahtuvan säätelyn ulottaminen myös joihinkin valtiopäivien toiminnan järjestämisen ulko-

puolelle 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 Valtiosäädyleille”. 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.

Valtiopäivien aseman ja toiminnan varsin yksityiskohtainen säätelemine perustuslain tasolla sekä turvaa että jäykistää. Kun säännökset ovat perustuslaissa, niiden osoittama normisto on kaiken sen menettelyllisistä ja symbolisista teki- jöistä 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 itse- näisessä tasavallassa, luonnollisesti poliittisesta ympäristöstä riippuvin sävyin ja painotuksin. Arvostus ja vaikeampi muutettavuus toisaalta merkitsevät myös hitaampaa muuttumista, heikompaa dynaamisuutta: riskinä on, että säännös- töt 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 jär- jestelmässä. Hallitusvalta kuului edelleen keisari-suuriruhtinaalle eikä maan

1 Antero Jyränki, Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjois- amerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailman- sotaan (Helsinki 1989), s. 420–421. Jyränki mainitsee vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksestä neljä aiheensa kannalta tärkeää seikkaa: 1) Säätyedustuslaitos jäi olemaan, vaikka suomalai- nen eliitti olisi halunnut vaihtaa sen ruotsalaistyyppiseen kaksikamariseen edustuslaitok- seen, 2) vaikka edustuslaitos jäi säätyperhaiseksi, uusi VJ kuitenkin julisti, että valtiopäiville kokoontuneet valtiosäädylet ”edustavat Suomen kansaa”, 3) säätykokoukset järjestettiin määräaikaaisiksi, mikä antoi säädyleille todellisen mahdollisuuden osallistua lainsäädäntö- toimintaan ja 4) valtiopäiväjärjestyksen vahvistaessaan keisari yleisin sanankääntein tunnusti vuoden 1772 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan voimassa olevaksi oikeudeksi maassa.

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 vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys sai 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 määritti oleellisella tavalla uuden valtiopäiväjärjestyksen säännöstöä. Samanaikaisesti oli kuitenkin myös institutionaalinen jatkuvuus monessa kohden leimallista uudelle säädökselle. Vanhan valtiopäiväjärjestyksen malliin nojaaminen näkyi esimerkiksi siinä, millainen merkitys valiokuntalaitokselle ja valtiopäiväjärjestykselle annettiin, sekä tavassa, jolla kansanedustajan asema ja puhe- ja aloiteoikeus säädeltiin uudessa valtiopäiväjärjestyksessä. Siirtyminen säätyjakoon perustuvasta edustuksesta yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvaan edustusjärjestelmään edellytti edustuslaitosta itseään koskevien uusien säännösten lisäksi uusien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevien säännösten antamista. Näiden yksilön kannalta tarkasteltuna 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 säädyittäin 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 säädyissä 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 määräyksiksi teki 73 §:n mukaan puhemiesneuvosto. Ensimmäinen työjärjestys, laajuudeltaan 41 pykälää, vahvistettiin vuoden 1907 valtiopäivillä.² Sen varsin teknissävyiseen, yksityiskohtia järjestävään sisältöön ei tässä ole tarvetta kajota. Mainittakoon kuitenkin työjärjestyksen loppusäännöksen periaatteellisesti merkittävä toteamus, jonka mukaan työjärjestystä oli noudatettava, kunnes eduskunta on päättänyt muutoksen tai lisäyksen siihen. Säännös merkitsi sitä, että eduskunta ei voinut yksimielisenäkään suoraan poiketa työjärjestyksen säännöksestä, vaan työjärjestyksen kyseistä kohtaa oli ensin – enemmistöpäätöksellä – asianmukaisesti muutettava.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen ei keisarivallan aikana enää säädetty muutoksia. Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen annetussa väliaikaisen hallituksen julistuskirjassa vakuutettiin maan uskonto ja perustuslait ja kumottiin yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö ja laittomat asetukset sekä hahmoteltiin maan valtiosäännön kehittämisen päälinjat (AsK 1917:20). Julistuksen mukaan eduskunnalle oli esitettävä ehdotus uudeksi hallitusmuodoksi ja tarpeen vaatiessa jo sitä ennen ehdotuksia erityisiksi perustuslainsäädännöksi, joiden kautta maan valtiosääntöä kehitetään. Asetettu perustuslakikomitea, jonka puheenjohtajana toimi K. J. Ståhlberg, antoiinkin nopeassa tahdissa joitakin erillisiä mietintöjä, joilla pyrittiin vahvistamaan eduskunnan toimintamahdollisuuksia. Komitean valmistelun pohjalta sisällytettiin jo 31.12.1917 VJ

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

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 alkukestästä 1919 ja vahvistettiin heinäkuussa 1919. Hallitusmuoto, vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys ja vuonna 1922 säädetyt kaksi lyhyttä ministerien oikeudellista vastuuta koskevaa perustuslakia – niin sanottu ministerivastuulaki ja valtakunnan oikeudesta 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*, koska siinä 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 suuriruhtinamaanmaalle säädetty valtiopäiväjärjestys ei edellä mainituine 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 viimeistelemine 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 esitys ei 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 perustuslain säätämisen järjestyksessä, mutta ne eivät muuta perustuslain sanamuotoa.

Valtiopäiväjärjestyksen uudistamistyöhön liittyi myös eduskunnan työjärjestyksen uudistaminen. Työjärjestystä koskevien ehdotusten tekeminen kuului vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen ja uutta valtiopäiväjärjestystä koskevien ehdotusten mukaan puhemiesneuvostolle. Se asetti puhemiehen johdolla toimineen niin sanotun työjärjestyskomitean, joka antoi mietintönsä 28.11.1927. Perustuslakivaliokunnan annettua puhemiesneuvoston ehdotuksesta mietintönsä eduskunta ”hyväksyi ja 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 sulkemiseen pois eduskunnasta. Vuonna 1934 säädetyllä lailla tehtiin samassa tarkoituksessa VJ 7 §:n säännökseen ja kansanedustajan syytesuojaa koskevaan VJ 13 §:n säännökseen lisäys, joka koski osallisuutta valtio- tai maanpetokseen. Toisella tapaa ajan poliittisia vaatimuksia heijasteli Kansaneläkelaitoksen perustamiseen

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.

liittynyt vuoden 1937 muutos, jolla laitos tuotiin eduskunnan vaikutuspiiriin. Eduskunta määrättiin asettamaan kaksitoista valtuutettua laitoksen ”hallintoa ja toimintaa valvomaan”.⁵ Kuten havaitaan, nämä 1930-luvulla 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 tihevässä tahdissa. Pientä viitettä muutospaineista ja -haluista antaa jo eri vuosikymmeninä säädettyjen muutoslakien määrä. Niitä säädettiin 1940-luvulla viisi,⁶ 1950-luvulla kolme,⁷ 1960-luvulla viisi,⁸ 1970-luvulla kuusi,⁹ 1980-luvulla kymmenen¹⁰ ja 1990-luvulla 23.¹¹ Muutoslakien lukumäärä sinänsä ei tietysti paljoa kerro, kun yksittäisen lain sisältämät muutokset ovat voineet olla suppeita tai hyvinkin laajoja¹² ja laadultaan vastaavasti lähinnä teknisiä tai erittäin merkittäviä.¹³ Muutoslakien määrän voidaan kuitenkin katsoa osoittavan, että eduskunnan asemaa ja toimintamuotoja koskevat kehittämispaineet olivat hyvin voimakkaita erityisesti 1980-luvun puolivälistä alkaen. Muutosten sisältöön tässä enempiä 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.

-
- 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.

Eduskunnan toiminnan säätely uuden perustuslain järjestelmässä

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

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

lulle 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 perusoikeusuu-
distuksen (HE 309/1993 vp) kanssa merkitsee viime vaalikausien aikana
vilkkaasti edenneen valtiosäännön uudistamisen eräänlaista taitekoh-
taa. Valtiosääntöämme on muutettu sekä laajahkojen kokonaisuuksien
että erillisempien yksityiskohtien osalta niin monien hallituksen esi-
tysten ja lakialoitteiden pohjalta, että nyt on välttämätöntä omistaa
huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunnan
käsityksen mukaan valtioneuvoston tuleekin käynnistää valtiosäännön
uudelleenkirjoittamistyö. Sen tavoitteena tulee olla, että vuonna 2000
Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitus-
muotoon. Tämän työn yhteydessä on vielä kokonaisuudesta käsin
arvioitava ylimpien valtioelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä
tasapainoisuutta.”

Valiokunnan mietintö on päivätty 1.2.1995. Valtiosäännön kokonaisuudistuk-
sen valmistelu lähti tämän jälkeen liikkeelle ripeästi. Samana keväänä nimitet-
yn pääministeri Lipposen hallituksen ohjelmassa todettiin, että valtiosäännön
uudistamista jatketaan tavoitteena uusi, yhtenäinen perustuslaki. Oikeusminis-
teriö asetti toukokuussa 1995 työryhmän selvittämään perustuslakien yhtenäis-
tämisen ja ajanmukaistamisen tarvetta ja pohjustamaan myöhemmin asetetta-
van parlamentaarisen komitean työtä. Työryhmän tuli muun muassa selvittää,
”mistä asioista tulisi säätää uudessa perustuslaissa ja mitkä nykyisin perus-
tuslaissa säännellyt asiat voitaisiin siirtää säänneltäviksi tavallisessa laissa tai
eduskunnan työjärjestyksessä”. Työryhmän jätettyä mietintönsä 5.1.1996 asetet-
tiin jo 18.1.1996 parlamentaarinen komitea laatimaan ehdotusta uudeksi yhte-
näiseksi Suomen perustuslaiksi, joka tulisi voimaan 1. päivänä maaliskuuta
vuonna 2000. Tämä Perustuslaki 2000 -komitea jätti mietintönsä perustuslaki-
ehdotuksineen 17.6.1997. Mietintöön oleellisesti perustuva esitys uudeksi Suo-
men hallitusmuodoksi annettiin eduskunnalle 6.2.1998, perustuslakivaliokunta
antoi siitä mietintönsä 21.1.1999, ja eduskunta hyväksyi ehdotuksen 12.2.1999

14 Jo aikaisemmin 1990-luvulla esitetyistä, kokonaisuudistuksen tarvetta ja valtiopäivä-
järjestyksen 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 vuonna 1991 asettaman valtiosääntö-
toimikunnan mietintö (komiteamietintö 1993:20).

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 huomionarvoista 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 ja 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. Merkitäviä sääntelyn sisällön uudistuksia ei siten tarvita. Eduskuntatyöskentelyä koskeva perustuslaintasoinen sääntely on kuitenkin huomattavan yksityiskohtaista. Periaatteellisesti tärkeiden säännösten lisäksi valtiopäiväjärjestys 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.”

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

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

Perustuslakien yhtenäistämisen seurauksena huomattava osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisistä eduskunnan sisäistä työskentelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä siirrettäisiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Tämä loisi nykyistä joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.”¹⁶

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

Ehdotusten tekeminen uudeksi työjärjestykseksi tai työjärjestyksen muutoksi 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 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 perustus-

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 voimaantulojärjestelystä (732/1999; 7 §).

lakiuudistuksen 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

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

20 Puhemiesneuvoston toimivaltaa antaa noudatettavaksi – eikä vain suositukseksi – tarkoitetuista yleisohjeista ei ole suoraan edellytetty uudessa perustuslaissa (PL 52 §), kuten ei ollut myöskään vuoden 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 23.2.2023 antamat valiokuntien yleisohjeet, Valiokuntaopas 2023.

nekin kuitenkin tulevat käytännön tilanteissa vaatimaan tulkintaa, eri säännösten kohdalla eri tavalla.

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

Eduskunnan toimintaa koskevien normien tulkintaa tarvitaan ja syntyy kaikissa niissä elimissä ja menettelyissä, joissa kyseeseen tulevia säännöksiä joudutaan soveltamaan tai niiden merkitys ottamaan huomioon. Eduskunnan eri elimissä, esimerkiksi puhemiesneuvostossa tai suuressa valiokunnassa, omaksettavat 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 vastavallitut 200²¹ kansanedustajaa järjestäytyvät toimivaksi eduskunnaksi. Näiden toimien sisältöä määrittävät samantyyppiset käytännöllis-organisatoriset tarpeet, joita erilaisissa organisaatioissa yleensäkin esiintyy kokoonpanoa uudistettaessa. Järjestäytymisen tietyt muodollisuudet heijastelevat pitäytymistä

21 Vuoden 1906 eduskuntauudistuksesta alkaen näyttää kansanedustajien lukumäärä, 200 kansanedustajaa, olleen jotenkin selvänä pidetty asia, joka ei ole antanut aihetta suurempaan keskusteluun. Pienenä esimerkkinä asian esiin nostamisesta voidaan kuitenkin viitata yhteen vuoden 1933 valtiopäivillä tehtyyn toivomusaloitteeseen ja sen käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. Ed. Virkkunen ym. esittivät toivomusaloitteessaan (TA 2/1933 vp) kansanedustajien lukumäärän vähentämistä 150:een. Ehdotusta perusteltiin lähinnä sillä, että Suomessa oli kansanedustajia suhteessa maan väkilukuun paljon enemmän kuin useimmissa muissa maissa. Edustajien lukumäärän vähentämisen katsottiin myös vaikuttavan edullisesti eduskunnan yleiseen pätevyyteen ja alentavan kustannuksia. Vuoden 1935 valtiopäivillä aloite käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, joka lausui siitä mm. (PeVM 20/1935 vp; 1935 vp Toiv.al.miet N:o 32, Asiakirjat IV-V): ”– on huomautettava, että tiheäänasutut maat eivät kelpaa Suomen vertauskohdiksi eduskunnan jäsenlukua määrittäessä. Niin harvaan-asutussa maassa kuin Suomessa täytyy edustajain lukumäärän, jotta eri mielipide- ja aatesuunnat voisivat päästä eduskunnassa esille, olla suhteellisesti suurempi kuin tiheimmin asutuissa maissa. – on myös otettava huomioon, että eduskunnan pitää olla kokoonpantuu niin, että siihen kuuluu eri puolilta maata jäseniä, jotka kukin hyvin tuntevat ja ymmärtävät oman kotiseutunsa paikallisia oloja. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun maamme laajuuden vuoksi olosuhteet sen eri osissa ovat hyvin erilaiset –.” Valiokunta ehdotti, että toivomusaloite hylättäisiin.

vanhoihin menettelytapoihin. Tarkoilla menettelytavoilla on kuitenkin edelleen tärkeä tehtävä: kysymys on läpinäkyvyydestä ja ehdottomasta luotettavuudesta tärkeimmän valtioelimen 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 muun muassa tämän menettelyn säätely siirrettiin kokonaisuudessaan eduskunnan työjärjestykseen ja samalla vähennettiin säätelyn yksityiskohtaisuutta. Työjärjestyksen säännöksen (TJ 2 §) mukaan edustajien valtakirjojen tarkastus tapahtui ennen vaalikauden ensimmäistä täysistuntoa ja sen suoritti valtioneuvoston oikeuskansleri.²² Valtakirjojen tarkastus on vuonna 2023 siirretty menettelynä symbolisestikin täysin eduskunnan asiaksi sikäli, että TJ 2 §:n tuolloin muutetun sanamuodon mukaan tarkastuksen suorittaa eduskunnan pääsihteeri.²³ Aikaisempien säännösten ja vanhan käytännön mukaan tarkastus on suoritettu erillisessä tilaisuudessa eduskunnassa ensimmäistä täysistuntoa edeltävänä päivänä.²⁴ Eduskunnan pääsihteeri 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.

22 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, apulais-oikeuskansleri 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 sopi hyvin se, että tarkastuksen järjestely irrotettiin muodollisestikin kokonaan toimeenpanovallan vaikutusvallasta määräämällä tarkastuksen suorittaja suoraan eduskunnan työjärjestyksessä.

23 Työjärjestyksen ko. muutoksista (256/2023) ks. PNE 2/2022 vp ja PeVM 8/2022 vp.

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

Tarkastuksen toimittamisessa on perusteltua lähteä siitä, että edustajaksi valitun tai varaedustajan paikalta edustajaksi tulevan on henkilökohtaisesti esitettävä valtakirjansa tarkastettavaksi.²⁵

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 tarkoitetulla tavalla tarkastettavaksi sen päivän edellisenä

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

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.²⁶

Säännöksessä ei lausuta siitä, mitä pääsihteerin 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.²⁷ Hyväksyttyvaltakirjan 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

- 26 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 puhemiehistön 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 nimitettiin 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 hyväksytyn valtakirjan”. 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 lykkäämisessä voida pitää TJ 2 §:n säännöksen mukaisena.
- 27 Vuoden 1928 VJ:een sisältyi vielä säännös (24 §), jonka mukaan eduskunnalla oli oikeus tutkia, oliko edustaja, jonka valtakirjaa ei ollut hyväksytty, kuitenkin sen nojalla oleva edustajana valtiopäivillä. Sillä oli muutenkin 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 tarpeellisena ottaa uuteen perustuslakiin, koska ”vaalilainsäädännön säännöksiä vaalin tuloksen määrittymisestä on pidetty tältä osin riittävänä”, ks. HE 1/1998 vp, s. 84.

valtakirjoista ja edustajantoimen lakkaamisista. Luettelo ilmaisee siten eduskunnan virallisen kokoonpanon kunakin aikana.

Ensimmäinen täysistunto ja puhemiesten valinta

Eduskunta päättää itse vuosittaisesta kokoontumisestaan valtiopäiville.²⁸ Vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien osalta tämä nyt perustuslaissa todettu periaate merkitsee sitä, että eduskunnan on edellisen vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä päätettävä päivä, jolloin vaalien jälkeen toimintansa aloittava uusi eduskunta kokoontuu ensimmäiseen täysistuntoonsa. Pyrkimyksenä on, että uusi eduskunta voisi – muun muassa perustuslain mukaisen uuden valtioneuvoston 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.²⁹ Istunto alkaa nimenhuudolla, joka toimitetaan hyväksytyn valtakirjan esittäneistä laaditun luettelon mukaan. Sen jälkeen suoritetaan ikäpuhemiehen johdolla ensin puhemiehen ja sen jälkeen ensimmäisen ja sitten toisen varapuhemiehen vaali. Puhemies ja varapuhemies 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 äännet menevät tässä äänestyksessä tasan, ratkaisee tuloksen arpa. Kun puhemiehet on valittu,

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

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

he antavat eduskunnalle juhlallisen vakuutuksen, jonka jälkeen puhemies siirtyy johtamaan puhetta täysistunnossa.

Vuoden 1927 työjärjestyksen 1 §:n mukaan edustajien oli 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.³⁰ Siihen asti täysistunto kokoontuu aakkosellisessa istumajärjestyksessä.

Yksikamarisen eduskunnan alusta alkaen on käytännöksi vakiintunut, että kansanedustajat istuvat istuntosalissa eduskuntaryhmittäin, mikä yleensä merkitsee sijoittumista puolueittain. Vakiintuneena käytäntönä on ollut, että eduskuntaryhmät istuvat salissa siten, että vanha poliittisen kentän jakoajatus näkyy puolueiden ryhmien sijoittumisessa. Puhemiehen pöydästä katsoen vasemmalla istuvat poliittisessa kentässä vasemmalle luettujen puolueiden ryhmät, keskellä poliittisen kentän keskelle luetut ryhmät ja oikealla poliittisessa kentässä oikealle luetut ryhmät. Parlamentaarinen jatkuvuus ja järjestelyn tuttuus pysyttänevät tällaisen sijoittelun siitä riippumatta, millä tavoin poliittisen kentän vasen-oikeajaottelun merkitys ajan kanssa – jo hallituskoalitoiden vaihtelevuudenkin huomioon ottaen – ehkä muuttuu. Täysistunto päättää vain ryhmien keskinäisen järjestyksen istuntosalissa, ja ryhmien väliset tarkemmat rajat määrää puhemiesneuvosto. Ryhmälle tulevien paikkojen jakamisesta päättää kukin ryhmä itse. Ansioituneimmat tai edustajaiältään vanhimmat edustajat istuvat yleensä salin etuosassa ja nuorimmat edustajat salin perällä.³¹

Valtiopäivien avajaiset

Valtiopäivien juhlalliset avajaiset olivat autonomian ajan edustuslaitoksen – sekä säätyvaltiopäivien että yksikamarisen eduskunnan – toiminnassa merkittävä tilaisuus. Avajaisiin heijastui näkyvästi edustuslaitoksen riippuvuus hallitsijasta, ja niissä pidetyillä puheilla saattoi tilaisuuden kaikesta seremoniallisuudesta

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

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

huolimatta olla myös huomattavaa poliittista kantavuutta.³² Maan itsenäistyminen ei tietysti tuonut mukanaan vain seremonioiden muuttumista, vaan myös eduskunnan aseman ja toimivaltuuksien vahvistumisen. Eduskunta ei kuitenkaan välittömästi saavuttanut sitä itsenäisyyttä ja riippumattomuutta omasta toiminnastaan määrittämisessä, jota perustuslain muutosten ja valtiollisen käytännön muuttumisen tuloksena nyt pidetään luonnollisena. Autonomian aikana muodostunut valtiopäiväkäytäntö ja tasavallan presidentin toimivalta-aseman merkittävyys myös eduskunnan kannalta heijastelevat myös vuoden 1928 VJ:n 26 §:n sanamuodossa, joka oli muuttamattomana voimassa uuden perustuslain voimaan tuloon vuonna 2000 saakka. Säännös kuului:

”Tasavallan presidentti julistuttaa valtiopäivien avaamisen ajan, jota alkoon 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 työjärjestyksestä säädettäessä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa valtiopäivien avajaisiin ja vaalikauden päättäjäisiin liittyviä perinteisiä juhlamenoja.³³ Menettelyä koskevat, vanhaan perinteeseen liittyvät ohjeet on nyt annettu 6.10.2020 hyväksytyissä puhemiesneuvoston ohjeissa, jotka käsittelevät valtiopäivien avajaisien ja vaalikauden päättäjäisten järjestelyjä. Avajaiset ovat edelleenkin arvokas ja perinteinen juhla, johon on myös säännöksiin 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:

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

³³ 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.”³⁴

Ainakin toistaiseksi on vaikuttanut siltä, että päätöksentekijät ovat pitäneet valtiopäivien varsinaisten avajaisten hyvin perinteistä, muodoiltaan tarkkaa ohjelmaa sellaisenaan riittävänä ja suomalaiseseen valtiolliseen käytäntöön sopivana.

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.³⁵ Valintamenettely – 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.³⁶

³⁴ Ibid.

³⁵ 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 valiokuntapaikkoja joudutaan järjestelemään etenkin hallituksen vaihdosten yhteydessä, kun valtioneuvoston jäseniksi nimetyt edustajat joutuvat jättämään paikkansa valiokunnassa ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetut edustajat sijoitetaan valiokuntien jäseniksi. Sanotusta syystä ja eduskunnan järjestäytymisen yksinkertaistamiseksi ehdotetaan, että valiokunnat suuri valiokunta mukaan lukien asetettaisiin vaalikaudeksi, joka myös pääsääntöisesti siis olisi valiokunnan jäsenten toimikausi.” (HE 194/1982 vp, s. 12)

³⁶ 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 säädettyt ”muut pysyvät valiokunnat”. Perustuslaissa näin nimenomaisesti edellytetyjen valiokuntien joukkoon on säännökseen vuonna 2007 tehdyllä muutoksella lisätty tarkastusvaliokunta.³⁷ 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 koontumisen 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.³⁸

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 eduskuntavaa-

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

38 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.

leissa: ehdolla oleva voi jäädä valitsematta, mutta itse valintajärjestelmä ei voi aiheuttaa vaalikelpoisten ehdokkaiden poissulkemista.

Vastikään perustetun tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 edellyttävän tehokkaita valvontajärjestelyjä, sekä oikeudellista että parlamentaarista valvontaa. Parlamentaarista valvontaa suorittamaan perustetusta uudesta valiokunnasta, tiedusteluvalvontavaliokunnasta, säädettiin sekä uudessa laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta että eduskunnan työjärjestykseen säädetyissä muutoksissa.³⁹ Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnan tehtävä (TJ 31 b §) poikkeaa valiokunnilla yleensä olevasta tehtävästä sikäli, että sen toiminnan painopiste on eduskunnan ulkopuolelle suuntautuvassa valvonnassa eikä asioiden valmistelussa eduskunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa varten.⁴⁰ Valiokunnan jäsenten valinta ei vaalimenettelyn suhteen poikkea yleisesti noudatetusta menettelystä. Tässä yhteydessä merkittävä on kuitenkin työjärjestykseen lisätyn (123/2019) uuden 17 a §:n säännös, joka koskee tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenestä hankittavaa selvitystä. Säännöksen 1 momentin viimeksi vuonna 2023 vielä muutetun sanamuodon (256/2023) mukaan ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista tai ennen sen kokoonpanon muuttamista valiokunnan jäseneksi tai varajäseneksi ”aiottu” kansanedustaja pyytää tietosuojeluvaltuutettua tarkastamaan, ”sisältyykö suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

39 Vuonna 2019 päättyneellä vaalikaudella käsiteltyyn laajaan tiedustelua koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyi erilliset lait siviilitiedustelusta ja sotilastiedustelusta. Näiden lakiehdotusten sisällön katsottiin olevan ristiriidassa luottamuksellisen tiedon suoja koskevien PL 10 §:n säännösten kanssa ja lakien säätämisen edellyttävän sekä PL 10 §:n muuttamista että tarkkaa huolenpitoa laissa 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 tiedusteluvalvontavaliokunnan 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.

40 Tiedusteluvalvontavaliokunnalle osoitetun tehtävän poikkeuksellisuus verrattuna valiokuntien tehtäviin yleensä näkyy myös siinä, että valiokunta osallistuu myös tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämiseen – valiokuntaa on kuultava ennen nimitystä – vaikka ko. virka ja virasto ei ole millään tavoin ”eduskunnan yhteydessä”, vaan kyseessä on virka, joka on oikeusministeriön yhteydessä olevan tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja jonka täyttää valtioneuvosto. Valiokunnan näin kuulemisesta ks. laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) 6,4 § ja TJ 31 b §:n 4 mom. sekä järjestelyn perusteista erit. PeVM 9/2018 vp, s. 10–11.

annetun lain (616/2019) 48 §:n 1 momentin perusteella tallettamiin henkilö-tietoihin tietoja asianomaisesta kansanedustajasta”.⁴¹ Säännöksen 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu saattaa havaintonsa tietojärjestelmän sisältämien kansanedustajaa koskevien ”tietojen olemassaolosta” pyynnön tehneen kansanedustajan, hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan ja eduskunnan pääsihteerin tietoon.

Työjärjestyksen em. muutosten säätämiseen johtaneessa puhemies-neuvoston ehdotuksessa oli nykyisiä 17 a §:n säännöksiä vastaavalle säännöskohdalle ehdotettu muotoa (PNE 1/2018 vp, 17 §): ”Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaisa (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen.” Kohdan perusteluissa todettiin mm. (s. 32): ”Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävän luonne ja korostettu luottamuksellisuus puoltavat joitakin erityisjärjestelyjä, joilla turvataan valiokunnan tiedonsaantimahdollisuuksia ja valiokunnan saamien tietojen salassapysymistä.” Vähän myöhempanä todettiin turvallisuusselvityksen hankkimisesta: ”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 tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 valtiosääntöiseen asemaan. Riippumattomuutta korostaa myös kansanedustajan perustuslain 30 §:ssä säädetty koskemattomuus, joka sisältää muun ohella kiellon estää kansanedustajaa hoitamasta edustajantointaan.

⁴¹ Tietosuojavaltuutetulle työjärjestyksessä osoitettu tehtävä edellytti samalla tietosuojavaltuutetulle tulevan ko. velvoitteen säätämistä laissa, ks. laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 29 §:n muuttamisesta (125/2019) ja lain säätämiseksi esitetyistä perusteluista PeVM 10/2018 vp, s. 6.

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 tiedusteluvalvontavalikokunnan jäseneksi aiotusta kansanedustajasta tehtävä laaja turvallisuusselvitys korvataan menettelyllä, joka perustuu tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden ja eduskunnan pääsihteerin, asianomaisen kansanedustajan ja hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan rajatun tiedonsaannin sekä tämän jälkeen mahdollisesti käytävän keskustelun varaan – –.

Kyseessä olisi tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuteen nähden erityislaatuinen menettely. Tarkastusoikeus kohdistuu suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän tietoihin. Suojelupoliisi ei siten tee arviota tietojen merkityksellisyydestä tiedusteluvalvontavalikokunnan toiminnan kannalta. Myöskään tietosuojavaltuutetun 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 tietosuojavaltuutetun toimitettua ko. tietoja valiokunta totesi (s. 6):

”Tarkastuksen tekemisen jälkeen tietosuojavaltuutettu 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, asianomaisen kansanedustajan ja hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheen-

johtaja voivat tarvittaessa keskustella myös tietosuojavaltuutetun läsnäollessa suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän sisältämien merkintöjen vaikutuksesta kansanedustajan ehdokkuudelle tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 ”pehmydestä” 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. Perustuslaki-valiokunta on tiedusteluvalvontavalioikunnan 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 aiheesta 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 tiedusteluvalvontavalioikunnan 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.

Tiedusteluvalvontavalioikuntaa ensimmäistä kertaa asetettaessa keväällä 2019 ei tiettävästi 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 tarkoitettulla tavalla ”vaalista yksimielinen”. Vaalien toimittamisen käytännön menettelytapoja kuvaa hyvin lausuma hallituksen vuonna 1982 valtiopäiväjärjestyksen uudistamisesta antaman esityksen perusteluissa:

”Käytännössä vaali on useimmissa tapauksissa yksimielinen ja toimitetaan eduskunnassa olevien ryhmien vaalia edeltävissä neuvotteluissa tekemän 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.”⁴²

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 (lainsäätämismenettelyyn osallistuminen) kuin nykyisin ja ulkoasiainvaliokunnan asettamista edellytettiin vasta maan itsenäistymisen jälkeen valtiopäiväjärjestykseen tehdyssä muutoksessa.

Myös näiden valiokuntien jäsenmäärä tai vähimmäisjäsenmäärä on vakiintuneesti säädetty perustuslaissa. Tällä turvataan osaltaan se, että poliittinen suhteellisuus riittävästi toteutuu valiokuntien kokoonpanossa. Suuren valiokunnan jäsenmääräksi on PL 35 §:ssä säädetty 25, perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan jäsenmääräksi vähintään 17. Muissa pysyvissä valiokunnissa on vähintään 11 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 tiedusteluvalvontavalio-kuntaan 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

⁴² HE 194/1982 vp, s. 12–13.

saakka. Suurelle valiokunnalle säädettiin alun perin vuoden 1906 VJ:ssä suuri jäsenmäärä, 60 jäsentä, mitä lähinnä selittävät ajatukset valiokunnan toista kamaria muistuttavasta roolista hätiköityjen lainsäädäntöratkaisujen estämisessä. Jäsenmäärä laskettiin 45:een 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 25.⁴³

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 erikoisvaliokuntia⁴⁴, jotka eivät ole pysyviä vain siinä mielessä, että ne eivät ole erityistä asiaa käsittelemään asetettuja tilapäisiä valiokuntia, vaan myös tosiasiallisesti pysyviä niin, että ne ovat eduskunnassa toimineet – ehkä nimikkeeltään hiukan muuttuen – vuosikymmenestä toiseen. Tässä tosiasiallisessa pysyvyydessä ne eivät juuri poikkea perustuslaissa nyt erikseen säädetyistä valiokunnista. Näistä nyt pelkästään työjärjestyksessä säädetyistä valiokunnista voidaan erikseen mainita lakivaliokunta, joka sisältyi perustuslaissa edellytettyihin valiokuntiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Useiden tällaisten perustuslaissa mainittujen valiokuntien lisäksi asetettujen ei-tilapäisten valiokuntien tosiasiallista pysyvyyttä valaisee kuvaus, joka sisältyi valtiopäiväjärjestyksen muutoksista vuonna 1982 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,

⁴³ Vuoden 1990 muutoksesta ks. tarkemmin HE 89/1990 vp ja L 1056/1990.

⁴⁴ 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.

maatalousvaliokunta ja työväenasiainvaliokunta, joista viimeksi mainitut vastasivat nykyisiä maa- ja metsätalousvaliokuntaa ja sosiaali-valiokuntaa. 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.”⁴⁵

Perustuslaissa mainittujen valiokuntien lisäksi asetettavien erikoisvaliokuntien järjestelmää on jossain määrin muutettu erityisesti valiokunnille ajatellun toimialan ja valiokuntien nimikkeiden osalta vuoden 1990 uudistuksessa, jossa valiokuntaorganisaatio pyrittiin saamaan valtioneuvoston ministeriöjakoja vastaavaksi (ns. ministeriövastaavuusperiaate).⁴⁶ 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, tiedusteluvalvontavalio-kunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä ympäristövaliokunta. Myös nämä valiokunnat asetetaan kunkin vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa koko vaalikaudeksi.

Perustuslain 35 §:ssä mainitut tilapäiset valiokunnat eivät kuulu eduskunnan tavanomaiseen järjestäytymiseen vaalien jälkeen. Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa valmistelemaan tai tutkimaan ”erityistä asiaa”. Aikaisemmassa käytännössä tällaisia erillisen valiokunnan valmistelua vaativiksi katsottuja asioita ovat olleet jotkin suuret lainsäädäntöhankkeet. Viimeksi tällaisia tiettyä asiaa varten asetettuja valiokuntia lienee toiminut vuoden 1968 valtiopäivillä (alko-

⁴⁵ HE 194/1982 vp, s. 11.

⁴⁶ Uudistuksesta ks. HE 89/1990 vp ja puhemiesneuvoston 1990 valtiopäivillä tekemä ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön muuttamisesta ja niistä annetut PeVM 7/1990 vp ja PeVM 8/1990 vp sekä L 1056/1990 ja eduskunnan päätös työjärjestyksen muuttamisesta 30.10.1990.

holilakivaliokunta ja verolakivaliokunta).⁴⁷ 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.⁴⁸

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 voima-suhteita.

47 Tilapäisten valiokuntien aikaisemmasta asettamiskäytännöstä ks. Jaakko Nousiainen, Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X (Helsinki 1977), s. 227–228. Valiokunnat asetettiin vuoden 1906 VJ 35 §:n mukaisina ”muina” valiokuntina ja vastaavasti vuoden 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 vuodesta 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.

48 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 tällainen kysymys kuuluu perustuslain nimenomaisten säännösten (114–116 §) mukaan perustuslakivaliokunnalle.” (HE 1/1998 vp, s. 88) Käytännössä kysymys tilapäisen valiokunnan asettamisesta viitatuun kaltaiseen tutkimus- tai selvitystehtävään ei liene tähän mennessä aktualisoitunut.

Eduskunnan vaalien jälkeiseen järjestäytymiseen kuuluu eräiden muidenkin toimielinten asettaminen. Tällaisten muiden elinten valitsemismahdollisuudesta ja siitä, millä tavalla valitsemisesta voidaan säätää, on yleissäännös PL 36 §:ssä. Säännöksen 1 momentissa mainitaan kansaneläkelaitoksen valtuutettujen valinnasta ja 3 momentissa eduskunnan edustajien valinnasta kansainvälisiin toimielimiin. Muita elimiä koskeva yleissäännös on 2 momentissa, jonka mukaan eduskunta valitsee muita ”tarvittavia” toimielimiä sen mukaan kuin perustuslaissa tai muussa laissa tai työjärjestyksessä säädetään. Tämä säännös merkitsee sitä, että perustuslainsäätäjä on jättänyt tavallisen lainsäätäjän melko vapaaseen harkintaan, minkälaisissa tilanteissa jonkin julkisen toimielimen asettaminen osoitetaan eduskunnan tehtäväksi. Lähtökohtana täytynee kuitenkin olla, että asetettavan 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 toimikausista 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.⁴⁹

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 valtioelintoi-
mintaan voi olla varsin etäinen, jolloin eduskunnan rooli valinnan suorittajana

49 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 paljonkaan käytännön merkitystä.

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

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

”Suomen Pankin toimimisen ’eduskunnan takuulla’ on vakiintuneesti tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä pankin taloudellisista velvoitteista, jos pankki ei itse niistä kykene suoriutumaan – –.

⁵⁰ Valtiopäivien Suomen Pankkiin kohdistaman valvonnan alkuvaiheista, kehityksestä ja yleensä Suomen Pankin erityisasemasta ks. Paavo Kastari, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa (Vammala 1955) ja uudemmassa kehityksestä esim. Martin Scheinin, EMU ja Suomen valtiosääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema (Helsinki 1997). Suomen Pankin erityisasemaa ja suhdetta eduskuntaan koskevista viimeaikaisista perustuslakivaliokunnan kannanotoista ks. PeVL 5/1997 vp, PeVL 7/1998 vp ja PeVL 21/2008 vp.

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 rahapoliittista päätösvaltaa osaltaan käyttäväksi toimielimeksi. Asemaltaan pankkivaltuusto on tehtävissään riippumaton eduskunnasta. Eduskunta ei esimerkiksi saa antaa sitovia ohjeita pankkivaltuutetuille.”⁵¹

Vuoden 2000 perustuslain 91 §:ssä todetaan vanhoja sanontoja käyttäen, että Suomen Pankki toimii ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”, sen mukaan kuin lailla säädetään, ja että eduskunta valitsee pankkivaltuutetut ”valvomaan” Suomen Pankin toimintaa. Tarkemmat säännökset ovat TJ 13 §:ssä. Sen mukaan pankkivaltuutettuja valitaan yhdeksän ja valinta tapahtuu vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä, siis vaalikaudeksi. Vaikka säännöksissä ei asiasta erikseen lausuta, on lähtökohtana pidettävä ja vakiintuneena käytäntönä ollut, että pankkivaltuutetut ovat kansanedustajia.⁵² Pankkivaltuutettujen tehtävistä säädetään tarkemmin Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 11 §:ssä. Eduskunta hyväksyy pankkivaltuutettujen johtosäännön (TJ 18 §). Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) mukaan rahasto on eduskunnan vastattavana oleva rahasto ja sen hallintoa hoitavan hallintoneuvoston jäseniä ovat Suomen Pankin pankkivaltuutetut.

Työjärjestyksen 13 §:n (150/24.3.2020) 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

⁵¹ PeVL 5/1997 vp.

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

Pankin tilinpäätöstä, kirjanpitoa ja hallintoa. Säännöksessä myös edellytetään vähintään kahden tilintarkastajan ja heidän varajäsentensä olevan Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia taikka julkishallinnon tai talouden tilintarkastajan tutkinnon suorittaneita. Ainakaan kaikkien tilintarkastajien ei siten edellytetä olevan eduskunnan jäseniä.⁵³

Vuoden 1937 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.⁵⁴

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

Kyseisten ehdotusten mukaan kansaneläkelaitoksen ylimmäksi toimielimeksi olisi tullut lisätyn hallituksen ja valtuutettujen sijasta hallitoneuvosto, 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 hallitoneuvoston jäseniä valittaessa valtioneuvosto on nimetty valitsijaksi eduskunnan rinnalle. Valtiosäännön mukaan valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luotamusta, mistä periaatteesta johtuen ei näiden valtioelinten rinnastaminen ole eduskunnan valvonnan alaisen laitoksen hallinnossa asian-

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

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

mukaista. 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 perustuslaintasaisen säätelyn yksityiskohtaisuutta tässäkin kohden vähennetty. Perustuslain 36,1 §:ssä todetaan nyt vain, että eduskunta valitsee valtuutetut ”valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa”, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tarkemmat säännökset ovat nyt laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001).⁵⁵ Lain 4 §:n mukaan eduskunta valitsee kaksitoista valtuutettua ja kullekin heistä yhden varavaltuutetun. Vaali toimitetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi. Valtuutettujen tehtävät on säädetty lain 5 §:ssä (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 (vuoden 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.

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

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 säädettäessä kuitenkin tarpeellisenä määrätä, että puhemiesten lisäksi valittaville neljälle jäsenelle valitaan 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.⁵⁶

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 Keskuskauppa-kamarin hyväksymä tilintarkastaja ja tälle saman pätevyyden 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

56 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.

alkaa kansanedustajain vaaleja seuraavan kalenterivuoden alussa ja päättyy sen kalenterivuoden lopussa, jolloin seuraavat vaalit toimitetaan.⁵⁷

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 kehoituksesta nimesi sen uudestaan Eduskunnan kirjastoksi ja vahvisti sille ohjesäännön, jonka mukaan se oli eduskunnan ja valtioneuvoston yhteisen hallinnon alainen. Vuonna 1948 lisättiin sitten VJ:een uusi 83 b § (626/1948), jossa kirjaston säädettiin olevan eduskunnan hoidon ja valvonnan alainen julkinen laitos, jolle eduskunta vahvistaa ohjesäännön. Tarkemmat säännökset annettiin Eduskunnan kirjastosta säädetyllä lailla (627/1948). Kirjaston hallintoa hoiti kirjaston hallitus, johon eduskunta valitsi puheenjohtajan ja kaksi jäsentä, minkä lisäksi valtioneuvosto ja Helsingin yliopisto nimittivät kumpikin yhden jäsenen. Uusi laki Eduskunnan kirjastosta säädettiin vuonna 1984 (983/1984).⁵⁸

Uuden perustuslain kanssa samanaikaisesti voimaan tulleen uuden työjärjestyksen 15 §:n mukaan eduskunta valitsi vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä – siis vaalikaudeksi – kirjastolle hallituksen siten kuin siitä erikseen säädetään. Uusi laki Eduskunnan kirjastosta säädettiin vuonna 2000 heti perustuslain ja työjärjestyksen voimaantulon jälkeen (717/2000). Lain 2 §:n mukaan eduskunta valitsi kirjastolle hallituksen, johon kuului viisi kansanedustajaa, kolme ulkopuolista henkilöä ja yksi henkilö kirjaston henkilökunnasta. Laissa samoin kuin TJ 15 §:ssä edellytettiin kirjaston hallituksen antavan vuosittain eduskunnalle kertomuksen kirjaston toiminnasta. Tämä järjestely pysyi sellaisenaan vuoden 2022 lopulla toteutettuihin uudistuksiin saakka. Tuolloin kumottiin TJ

57 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.

58 Eduskunnan kirjaston hallinnon alkuvaiheista ja kehityksestä ks. kansliatoimikunnan 30.4.1913 hyväksymä Eduskunnan kirjaston ohjesääntö ja Salervo 1977, s. 99, 211 alav. 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.

15 § ja laki Eduskunnan kirjastosta. Lain mukana kumoutui myös kirjaston ohjesääntö, ja kirjaston hallinnollinen johto siirrettiin selvästi eduskunnan kanslian asiaksi. Muutokset merkitsivät myös eduskunnalle annettavaa kertomusta koskevan velvoitteen poisjäämistä.⁵⁹

Vuonna 1946 eduskunnan tyytymättömyys Yleisradion ohjelmapolitiikkaan johti yli sadan kansanedustajan tekemään lakialoitteeseen, jossa toivottiin vuonna 1934 säädetyn 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 vuonna 1948 (774/1948). Muutetun säännöksen mukaan eduskunta valitsi yleisradiotoimintaa 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.⁶⁰

Mainitun vuoden 1934 lain kumosi vuonna 1993 säädetty laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993). Sen 5 §:ssä säädetään yhtiön hallintoneuvoston jäsenten lukumääräksi 21 – siihen astihan se oli muodollisesti ollut valtioneuvoston määrättävissä. Jäsenet valitsee eduskunta vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä – siis koko vaalikaudeksi. Säännökseen sisältyy myös hallintoneuvoston jäsenten 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 yhteiskunta- ja 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).⁶¹

⁵⁹ Po. muutoksissa oli kaksi toisiinsa nivoutuvaa linjaa. Yhtäältä oli Eduskunnan kirjastosta annetun lain kumoaminen, josta ks. LA 48/2021 vp, eduskunnan kirjelmä EK 47/2021 vp ja L 1252/2021, ja toisaalta oli TJ 15 §:n kumoaminen ja muutosten tekeminen eduskunnan kanslian ohjesääntöön, joista ks. PNE 3/2021 vp ja PeVM 15/2021 vp.

⁶⁰ 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 Jyränki, Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa (Helsinki 1969), s. 93–111.

⁶¹ Vuoden 1993 laista ks. HE 124/1993 vp ja PeVL 23/1993 vp. Eduskunnan 2.4.2003 valitsemista Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston 21 jäsenestä 18 oli kansanedustajia, kaksi entisiä kansanedustajia ja yksi puoluesihteerä. Eduskunnan 3.5.2007 valitsemat hallintoneuvoston jäsenet olivat kaikki kansanedustajia. – Jyränki (1969, s. 112) mainitsee kansanedustajien osuuden hallintoneuvoston jäsenmäärästä olleen vuosina 1949–1967 kaksi kolmannesta tai enemmän.

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 vakausmaksut ja siirtää kerätyillä varoilla katettu Suomen rahoitusosuus yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Laki valtion vakuusrahastosta kumottiin uudistuksessa. Eduskunta ei osallistu Rahoitusvakuusviraston – jonka itsenäisyyttä uudistuksessa korostettiin – toimielinten asettamiseen.⁶²

Suomi liittyi vuonna 1952 toimintansa aloittaneeseen Pohjoismaiden neuvostoon vuonna 1955. Saman vuoden joulukuussa annettiin laki edustajien valitsemisesta Pohjoismaiden neuvostoon (503/1955; HE 103/1955 vp). Lain mukaan eduskunnan oli jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä valittava keskuudestaan neuvostoon 16 jäsentä ja näille kullekin varajäsen. Tämä järjestely pysyi asiallisesti ennallaan mainitun lain vuonna 1960 kumonneessa laissa Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/1960). Eduskunnan valittavien jäsenten ja varajäsenten lukumäärä nostettiin vuoden 1970 lainmuutoksella 17:ään ja

62 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 annetut 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.

vuoden 1984 lainmuutoksella (34/1984) 18:aan. Lain nykyisen 1 §:n (34/2000) – ja TJ 10 §:n – mukaan eduskunta valitsee jokaisilla valtiopäivillä keskuudestaan Pohjoismaiden neuvostoon 18 jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Eduskunnan valitsevat jäsenet, hallituksen määräämät edustajat ja Ahvenanmaan valtuuskunta muodostavat Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan. Se antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen neuvoston toiminnasta.

Suomen liittyessä keväällä 1989 Euroopan neuvostoon oli kansallisin säädöksiin järjestettävä neuvoston perussäännön edellyttämä jäsenmaan parlamentin edustajien valinta neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen. Valinnasta ja edustajista 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.⁶³

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin eli Etykin parlamentaarinen yleiskokous aloitti toimintansa vuonna 1991. Suomen eduskuntaa yleiskokouksessa edusti aluksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta täydennettynä eduskunnan puhemiehellä. Euroopan talousalueeseen eli Etaan liittyvien järjestelyjen yhteydessä tehtiin joulukuussa 1993 valtiopäiväjärjestykseen säädetyllä lisäyksellä (VJ 88 b §) mahdolliseksi säätää eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen toimitukseen 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

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

mukaan eduskunta valitsee yleiskokoukseen kuusi edustajaa ja yhtä monta vara-edustajaa, jotka muodostavat parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan. Valinta tapahtuu säännöksen mukaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä eli koko vaalikaudeksi. Edustajat antavat vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan.⁶⁴

Suomen itsenäisyyden juhluvuotena 2017 haluttiin eduskuntaryhmissä juhlistaa itsenäisyyden satavuotisuutta lasten hyvinvointia ja yhdenvertaista kehitystä tukevalla juhlapäätöksellä. Lastensuojelun Keskusliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö olivat vuonna 1987 perustaneet Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiö sr:n. Tehtävän juhlapäätöksen myötä eduskunta osallistui tämän Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr:ksi muutetun säätiön kehittämiseen yhtäältä kartuttamalla merkittävästi säätiön pääomaa ja toisaalta asettamalla säätiölle valtuuskunnan, jonka tehtävänä oli seurata, tukea ja edistää säätiön toimintaa ja säätiön sääntöjen mukaan mm. valita säätiön hallituksen jäsenet. Eduskuntaryhmien yhteisen aloitteen pohjalta säädettiin joulukuussa 2017 laki Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön valtuuskunnan asettamisesta ja säätiön pääomittamisesta (1004/2017). Lain mukaan eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä keskuudestaan säätiön valtuuskuntaan yhdeksän jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Valtuuskunnan toimikausi jatkuu, kunnes uusi valtuuskunta on eduskuntavaalien jälkeen valittu. Valtuuskunnan tuli lain mukaan antaa vuosittain säätiön toiminnasta kertomus eduskunnan puhemiesneuvostolle. Laissa myös säädettiin, että säätiölle voidaan vastikkeetta luovuttaa enintään 50 miljoonan euron arvosta valtion osakkeita.⁶⁵

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

⁶⁴ Etyjistä 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.

⁶⁵ Ko. laista ks. ed. Kaikkosen ym. lakialoite LA 78/2017 vp, SiVM 13/2017 vp ja eduskunnan kirjelmä EK 34/2017 vp.

alueen parlamentaarikkokonferenssin Suomen valtuuskuntaan kuuluu kuusi kansanedustajaa, jotka puhemiesneuvosto valitsee vaalikausittain. – Itämeren alueen ympärysmaiden ensimmäinen parlamentaarikkokonferenssi (Baltic Sea Parliamentary Conference, BSPC) järjestettiin Helsingissä vuonna 1991. Itämeri-parlamentaarikkojen yhteistyön päätavoitteena on parantaa alueen elinolosuhteita, vahvistaa yhteistä identiteettiä ja toimia Itämeren valtioiden neuvostossa (Council of the Baltic Sea States, CBSS) tehtävän hallitusten välisen yhteistyön katalysaattorina. Konferenssin Suomen valtuuskuntaan kuuluu viisi varsinaista jäsentä ja viisi varajäsentä, jotka puhemiesneuvosto nimittää vaalikaudeksi. – Suomi oli aikaisemmin Naton rauhankumppanuusmaana yksi Naton parlamentaarisen yleiskokouksen ns. liitännäisjäsenistä yhdessä mm. Ruotsin, Itävallan ja Sveitsin kanssa. Eduskunnasta osallistui valtuuskunta Naton parlamentaarisen yleiskokouksen kokouksiin vuodesta 1998. Valtuuskuntaan kuului neljä puhemiesneuvoston vaalikaudeksi nimeämää kansanedustajaa. Tämä tilanne muuttui, kun Suomesta tuli huhtikuussa 2023 Naton jäsenvaltio ja samalla myös Naton parlamentaarisen yleiskokouksen täysjäsen. (Naton jäseneksituloprosessia on lyhyesti tarkasteltu myöhempanä tässä kirjassa.) – EU:n ja Välimeren eteläpuolen maiden yhteistyön perusrakenteena on vuonna 1995 perustettu Barcelonan prosessi. Yhteistyöllä pyritään vuoropuhelun ja yhteistyön lisäämiseen EU:n ja Välimeren maiden kesken. Välimeren unionin parlamentaarinen yleiskokous perustettiin virallisesti vuonna 2004. Parlamentaarisella yleiskokouksella ei ole omaa sihteeristöä. Yleiskokouksen Suomen valtuuskuntaan kuuluu kuusi puhemiesneuvoston vaalikaudeksi valitsemaa kansanedustajaa. – Aasian ja Euroopan välinen yhteistyöforum ASEM (Asia-Europe Meeting) käynnistettiin vuonna 1996 vahvistamaan Aasian ja Euroopan välisiä suhteita. Yhteistyöalat on jaoteltu kolmeen pääpilariin, joita ovat poliittinen pilari, turvallisuus- ja talouspilari sekä koulutus- ja kulttuuripilari. ASEM-kokousten rinnalla on järjestetty alusta asti myös parlamentaarikkojen kokouksia ASEP-nimellä (Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting), ja niihin ovat osallistuneet ASEM-maiden parlamentit ja Euroopan parlamentti. Puhemiesneuvosto asettaa vaalikausittain kolmihenkirisen Suomen ASEP-valtuuskunnan. Venäjän Ukrainaan vuonna 2022 kohdistaman hyökkäyssodan seurauksena yhteistyö ASEM- ja ASEP-rintamalla on käytännössä lähes pysähtynyt johtuen Aasian ja Euroopan välisistä näkemyseroista suhteessa Venäjään. – 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 suomalaisten parlamentaarikkojen valtuuskunta on osallistunut lähes kaikkiin järjestön yleiskokouksiin. Kaikki kansanedustajat ovat IPU:n jäseniä. Toimintaan osallistuu säännöllisesti IPU:n

Suomen ryhmän vuosikokouksessaan valitsema johtokunta, jossa on jäsen ja tämän varajäsen kustakin eduskuntaryhmästä, johon kuuluu vähintään kolme kansanedustajaa.⁶⁶

Organisaation eläminen vaalikaudella

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

Perustuslain 37 §:ssä asetettu pääsääntö on, että valiokunnat ja muut eduskunnan toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi. Säännöksen mukaan voidaan toimikaudesta kuitenkin säätää toisin perustuslaissa, työjärjestyksessä taikka eduskunnan hyväksymässä toimielimen johtosäännössä. Toimikausia koskevasta yksityiskohtaisesta säätelystä voidaan yhteenvetona todeta seuraava. Valtiopäiviksi kerrallaan valitaan puhemiehet ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet. Muut elimet – tärkeimpinä kaikki pysyvät valiokunnat – valitaan eduskunnan koko vaalikaudeksi.⁶⁷

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.⁶⁸ Kun ministeri ei PL 48 §:n mukaisesti voi olla jäsenenä valiokunnassa, menettää valiokunnan jäsenenä oleva kansanedustaja ministeriksi tultuaan jäsenyytensä

⁶⁶ Tämän kappaleen tietojen ajan tasalle saattamisessa on voitu tukeutua eduskunnan kanslian kansainvälisen osaston johtajan Laura Kamrasin sähköpostissa 16.9.2023 toimittamiin tietoihin.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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 §).

automaattisesti.⁶⁹ Säännös ei sellaisenaan koske eduskunnan muita toimielimiä. Muidenkin toimielinten kohdalla johtanee ministeriksi nimittäminen yleensä siihen, että ministeriksi nimitetty pyytää vapautusta toimielimen jäsenyydestä ja vapautus tällä perusteella myönnetään.⁷⁰ 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.⁷¹

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 järjestelyä⁷². Perustelusta on myös luettavissa, että jokin huomattavan työllistävä erityistehtävä, esimerkiksi suuren eduskuntaryhmän puheenjohtajuus, voisi olla tällainen hyväksyttävä syy.⁷³ Vaikka tarkoitettu vapauttaminen säännöksessä koskeekin vain valiokuntien jäsenyyksiä, on tällaisen mahdollisuuden katsottava tarkoittavan myös muiden toimielinten

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

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

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

72 PNE 1/1999 vp, s. 9.

73 TJ 9 §:ää vastanneen vuoden 1927 TJ:n 13 §:n soveltamiskäytännöstä ks. Salervo 1977, s. 143. Salervo toteaa mm.: ”Nykyisin, jolloin ’yksityisyritteliäisyys’ 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.”

jäsenyyksiä. Mitä pidetään hyväksyttävänä syynä, jää riippumaan eduskunnan harkinnasta.⁷⁴

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.⁷⁵ 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 soveltuvin osin vaalisäännön yleisiä säännöksiä.⁷⁶

Edellä viitattuja toimielinpaikkojen vapautumisia ja uusien henkilöiden valitsemisia voidaan pitää varsin tavanomaisina ilmiöinä parlamentaarisessa arjessa. Tällaisia usein pyynnöstä tapahtuvia vapautuksia periaatteellisesti merkittävämpi on mahdollisuus asettaa toimielin uudestaan – eli vaihtaa valitun elimen jäsenistö – kesken toimikauden. Tällainen mahdollisuus koski vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen mukaan eräitä toimielimiä, jotka asetettiin koko vaalikaudeksi: valitsijamiehiä sekä valiokuntia sen jälkeen, kun niiden toimikausi oli vuonna 1983 muutettu valtiopäivistä koko vaalikaudeksi, samoin eduskunnan tarkistajia sen jälkeen, kun näiden toimikausi oli vuonna 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 puhe-

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

75 TJ 4,3 §:n säännös vastaa tältä osin säännöstä vuoden 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 estyneisyystilanteissa puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää valita tilapäinen puhemies tai varapuhemies. Säännöksellä on pyritty turvaamaan ”puhemiehen tehtävien hoito myös esimerkiksi puhemiehen tai varapuhemiehen pitkän sairausloman aikana”, ks. PNE 1/1999 vp, s. 5.

76 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 varhemminkin noudatetun periaatteen, että uusi jäsen valitaan sen ryhmän ehdotuksesta, johon kuuluneen henkilön tilalle uusi on valittava.

miehistä 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 valitsevia toimielimiä ei nähtävästi ole syytä pitää säännöksessä tarkoitettuina ”eduskunnan toimieliminä”, on kyseenalaista, voitaisiinko säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta uudelleen asettamiseen soveltaa esimerkiksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäseniin. Kysymyksellä ei liene juuri käytännön merkitystä.

Toimielimen asettamiselle uudelleen kesken toimikauden ei PL 37 §:n säännöksessä ole asetettu mitään edellytyksiä. Päätös on siten kokonaan täysistunnon ja sille ehdotuksen tekevän puhemiesneuvoston harkinnassa. Säännöksen säätämistäusta 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 huomionarvoisina voidaan pitää näkökohtia, joita perustuslakivaliokunta esitti vuoden 1982 valtiopäivillä käsitellessään VJ:n muuttamista. Suunnitteilla oli muun muassa, että valiokuntien toimikausi pidennettäisiin koko vaalikauden mittaiseksi, mihin liittyen luotaisiin mahdollisuus asettaa valiokunta uudelleen kesken toimikauden. Valiokunta totesi tässä kohden:

”Hyväksyessään 3 momentin mukaisen mahdollisuuden asettaa pysyvä valiokunta uudestaan kesken vaalikauden eli suorittaa järjestelyjä valiokunnan kokoonpanossa, mitä on pidettävä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena järjestelynä huomioon ottaen valiokuntien koko vaalikauden kattavan järjestäytymisen, perustuslakivaliokunta toteaa muutosta tehtäessä edellytetyn, että puhemiesneuvosto ja eduskunta soveltavat tätä säännöstä nykyisen käytännön mukaisesti ja 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.”⁷⁷

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 selvyiden 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.

77 PeVM 51/1982 vp. Mietinnössä mainittu VJ 11 § on sanamuodoltaan täysin sama kuin nykyinen PL 29 §. Ks. myös valiokunnan lausunnon kohteena olleen HE:n (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.

Käytäntönä lienee vuoden 2006 säädösmuutoksen jälkeen ollut, että kaikki valiokunnat on valtioneuvoston nimittämisen jälkeen asetettu uudelleen.⁷⁸

Vaalikausijaosta riippumatta asetettavia toimielimiä

Edellä on tarkasteltu sellaisia eduskunnassa asetettavia toimielimiä, joiden toimikausi on sidottu vaalikausiin. Suuressa osassa niistä toimikausi on juuri eduskunnan vaalikausi, osa taas valitaan vaalikauden jokaisille valtiopäiville erikseen. Kaikki nämä elimet ovat sidoksissa eduskunnan vaalikausiin, mikä näkyy myös siinä, että niiden toimikausi päättyy ”kesken”, jos tasavallan presidentti PL 26 §:n mukaisesti 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 suunnilleen samoja tehtäviä ja samoin valtuuksin kuin tasavallan presidentin nimittämä valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeusasiamiehelle oli valittava myös 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. Huomionarvoista on, että toimikautta ei tuolloin sidottu eduskunnan silloin vielä kolmivuotiseen vaali-

⁷⁸ 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 muodostuneen 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.”

kauteen, 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.⁷⁹

Uuden perustuslain 38 §:n mukaan oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä valitaan ”neljän vuoden toimikaudeksi”. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten neljän vuoden toimikausia ei ole sidottu toisiinsa.⁸⁰ Uuden perustuslain kirjoittamistavan 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 vaalisäännön 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 jäsenmaihiin. 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 ihmisoikeustyyöhön osallistuvat

⁷⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävän syntyvaiheista ja alkuvuosikymmenien lainsäädännöllisestä kehityksestä ks. Mikael Hidén, Eduskunnan oikeusasiamies (Vammala 1970), s. 11–20.

⁸⁰ Esimerkiksi vuonna 2004 tehtävissä olleista oikeusasiamies Paunioin toimikausi oli nelivuotiskausi 2002–2005, apulaisoikeusasiamies Rautioin toimikausi 1.10.2001–30.9.2005 ja apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen toimikausi 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).

kansalaisyhteiskunnan eri tahot pääsevät osallistumaan sen toimintaan. Ihmisoikeusinstituution perustamista koskevassa valmistelussa katsottiin instituution perustamisen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen parhaiten täyttävän – instituution toiminnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-tehtävän 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 nimittää 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 1.1.2012.⁸¹

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 en-

81 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 keskustelua. – Esityksessä ehdotettiin, että ihmisoikeuskeskuksen johtajan valitsee eduskunta. Perusteluksi todettiin: ”Ehdotetulla johtajan vaalitavalla 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. Nimityksen menettely vastaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintamenettelyä.” – Eduskunta hyväksyi esityksen 8.3.2011 (PTK 167/2010 vp).

nalta asetettu tuomioistuinkokoonpano, joka kokoontuu ja toimii vain, jos sen käsiteltäväksi kuuluvia asioita ilmenee. Valtakunnanoikeuden kokoonpanoksi omaksuttiin keskustelujen jälkeen alusta alkaen malli, jossa puolet tuomioistuimen jäsenistä valittiin eduskunnassa ja puolet määräytyi korkean tuomarinvirka-aseman tai – yhden jäsenen kohdalla – oikeustieteen professorin virka-aseman perusteella. Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämismuutoksissa 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.⁸²

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.⁸³ 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. Eduskunnasta valittavilla jäsenillä ei tarvitse olla pätevyyttä tuomarinvirkaan. Käytännössä valituilla on yleensä ollut oikeustieteellinen koulutus.

⁸² 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.

⁸³ PL 38 §:n ja PL 69 §:n säännösten mukaisesti PL 101 §:n forumsäännös 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.

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.⁸⁴

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.⁸⁵ 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.⁸⁶

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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Tarkastusviraston aseman kehittämispyrkimyksistä 1990-luvulla ks. Ehdotus valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämisestä, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1996 ja uutta perustuslakia koskeneen HE:n (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.

⁸⁶ Pääjohtajan valitsemisesta ja kelpoisuusvaatimuksista on säädetty myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 10 ja 11 §:ssä.

asioiden analysointiin ja niitä koskevan yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitämiseen keskittyvää laitosta. Samalla todettiin, että tällainen think 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 säätöön ylläpitämän 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 säätöön ehdotuksesta. Säännöksessä edellytetään, että ehdottajat asettavat kaksinkertaisen määrän ehdokkaita, toisin sanoen Suomen Akademia 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.⁸⁷

Eduskunnan pääsihteeri

Eduskunnan hallinnossa keskeisessä asemassa on eduskunnan pääsihteerin virka. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa se oli ainoa eduskunnan virka, jota edellytettiin perustuslaissa, ensin sihteerin ja myöhemmin pääsihteerin nimikkeellä. Tarkemmat säännökset pääsihteerin valinnasta ja tehtävistä olivat työjärjestyksessä.⁸⁸ 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

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

88 Sihteerin tehtävän varhaisvaiheista ks. vuoden 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.

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.⁸⁹

Eduskunnan hallinto-organisaatiosta

Eduskunnan hallinto-organisaatiosta ei säädetä perustuslaissa. Tällainen järjestely on sopusoinnussa perustuslain yleispiirteisen, tarpeetonta yksityiskohtaisuutta välttävän kirjoitustavan kanssa. Asiallisesti tärkeämpää on kuitenkin se, että säätelyn jättäminen eduskunnan yksin antamiin sisäisiin säädöksiin – työjärjestykseen ja ohjesääntöihin – palvelee ja turvaa eduskunnan mahdollisimman toimivaa riippumattomuutta omien sisäisten asiointensa 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 osastoja 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

⁸⁹ Pääsihteerin asemasta eduskunnan virkamiehenä ks. myös laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003).

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. Vuonna 2021 kanslian ohjesääntöön tehtiin muutoksia, jotka koskivat lähinnä tieto- ja viestintäosaston organisaatiota. Muutokset olivat osa uudistusta, jossa Eduskunnan kirjaston hallinnointia kehitettiin kevyemmäksi niin, että kirjastoa koskeva laki ja kirjaston hallitusta koskeva lähinnä informatorinen TJ 15 § kumottiin, kirjaston hallituksesta ja kirjaston erillisistä kertomuksista luovuttiin ja kirjasto tuli edelleen toimimaan osana eduskunnan kansliaa ja kuulumaan jatkossa kanslian tieto- ja viestintäosaston tietotutkimusyksikköön. Eduskunnan kanslian henkilöstön virkamiesoikeudellisesta asemasta on säädetty edellä mainitussa eduskunnan virkamiehiä koskevassa laissa (1197/2003).⁹⁰

⁹⁰ 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. Kanslian ohjesääntöön vuonna 2021 tehdyistä muutoksista (1209/2021) ks. PNE 3/2021 vp ja PeVM 15/2021 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 viittaaakin: kaksien toisiaan seuraavien eduskuntavaalien välistä ajanjaksoa, kautta. Sanaa voidaan käyttää viitattaessa tietyissä eduskuntavaaleissa valitun eduskunnan toimivaltaisuus aikaan – 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. Vuonna 1954 VJ 3 §:ään säädetyllä muutoksella (276/1954) vaalikaudeksi muutettiin neljä vuotta.⁹¹ Vaalikauden pituudesta ei tämän jälkeen ole käyty merkittävää keskus-

⁹¹ Vaalikauden pidentämiseen neljäksi vuodeksi johtaneesta keskustelusta ks. lyhyesti Salervo 1977, s. 34–36.

telua, ja säännös vaalien pitämisestä joka neljäs vuosi otettiin itsestään selvän oloisena asiana uuden perustuslain 24 §:ään.⁹²

Hajotusvaalit

Vaalikauden pituus – aikaisempi kolmivuotisuus ja vuonna 1954 alkanut 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 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 raikeästi puuttuva valtuus poistettiin VJ 20 §:ään vuonna 1987 säädetyllä muutoksella (576/1987), jonka mukaan hajotusvaaleja koskevan määräyksen antamisen jälkeen oli eduskunnan itse päätettävä milloin – ennen uusien

92 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 viiden jäsenen vähemmistö kannatti sen lyhentämistä kolmeen vuoteen. Sama jako näkyi myös Toisen valtiosääntökomitean mietinnössä (Komiteanmietintö 1975: 88, s. 35–36).

vaalien tuloksen vahvistamista – se lopettaa istuntonsa. Näiden vuosien 1987 ja 1991 perustuslainmuutosten sisältö on miltei sellaisenaan siirretty uuden perustuslain 26 §:ään.⁹³

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” (vuoden 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 ennenaikaisten 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.⁹⁴

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

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

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

hajotusasian esille ottamisen aiheena saattaa olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeutena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajalti aiheellisenä. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikeudet eivät lähtökohtaisesti saa johtaa eduskunnan hajotukseen. Valiokunta edellyttääkin, että tämän kaltaista hallituskriisiä tai eduskunnan ja hallituksen välistä kiistaa ei pyritä ratkaisemaan eduskunta hajottamalla tai tällä uhkaamalla. Tarvittaessa on muodostettava uusi valtioneuvosto, ja vasta ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta saattaisivat johtaa eduskunnan hajotukseen.”⁹⁵

Uutta perustuslakia säädettäessä katsottiin samojen näkökohtien koskevan myös uuden PL 26 §:n soveltamista.⁹⁶

Kun 1980- ja 1990-luvulla tehtiin muutoksia hajotusvaalien määräämiseen liittyviin perustuslakien säännöksiin, olivat taustatietona käytettävissä ja vaikuttamassa kokemukset tilanteista, joissa tasavallan presidentti oli määrännyt ennenaikaiset vaalit toimitettavaksi. Näitä tapauksia on hallitusmuodon säätämisen jälkeiseltä ajalta seitsemän, viimeisin niistä vuodelta 1975. Tapausten eräät piirteet ilmenevät seuraavasta selostuksesta:⁹⁷

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.⁹⁸

⁹⁵ PeVM 10/1989 vp, s. 5.

⁹⁶ Valiokunnan lausuman kanssa saman sisältöinen perustelulausuma sisältyi myös eduskunnan asiassa 13.3.1990 antamaan vastaukseen. Hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp, s. 82, lainattiin tätä lausumaa ja todettiin sen sisällön soveltuvan lähtökohdaksi myös ehdotetun uuden säännöksen soveltamisessa.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.

2. 19.4.1929 (149/1929) määrettiin 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 määrettiin samana päivänä, kun eduskunta oli hylännyt hyvin heikkoon puoluepoliittiseen tukeen nojaavan vähemmistöhallituksen antaman esityksen lisämäärärahan myöntämisestä virkapalkkojen korotuksiin.⁹⁹

3. 15.7.1930 (263/1930) määrettiin 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 tarpeelliseksi, jotta voitaisiin estää ”valtakunnanvastainen, rikollisuutta harjoittavien kansanainesten toiminta”, eivät olleet saaneet eduskunnassa taakseen tarvittavaa määränemmistöä. Perusteluissa viitattiin myös siihen, että ”nykyinen ajankohta valtakunnan sisäisen tilanteen takia muutoinkin vaatii vetoamista kansaan”.¹⁰⁰

4. 8.12.1953 (461/1953) määrettiin 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.”¹⁰¹

5. 14.11.1961 (500/1961) määrettiin 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.¹⁰²

⁹⁹ Jansson (1982, s. 216–218) luonnehtii hajotusta ”tyylikuhtaimmaksi” 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 ennenaikaisten vaalien toimittamista. Ks. myös Kastari 1940, s. 217–220.

¹⁰⁰ Ks. tarkemmin Jansson 1982, s. 219–221, ja Kastari 1940, s. 220–224.

¹⁰¹ Jyränki (1978, s. 187) esittää hajotuksen syyksi lyhyesti SDP:n ja maalaisliiton välisen poliittisen jännityksen. Kysymyksessä oli suhtautuminen Korean sotaan liittyneen korkeasuhdanteen jälkeiseen kustannuskriisiin ja sen vuoksi laadittuun kustannusten supistamisohjelmaan. Ks. tarkemmin esim. Jansson 1982, s. 222–223.

¹⁰² Ks. Jansson 1982, s. 223–226, ja Jyränki 1978, s. 199–200.

6. 29.10.1971 (736/1971) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 2.1.1972 ja samalla todettiin, että eduskunnan hajaantumispäivä määrätään myöhemmin. Uudella avoimella kirjeellä ja käskyllä 23.12.1971 (1009/1971) määrättiin istuva eduskunta hajaantumaan 21.1.1972. Vaalimääräyksessä ei ollut mitään perusteluja, ja se liittyi hallituspuolueiden välisiin erimielisyyksiin, joiden keskeisenä aiheena oli kysymys maataloustulosta ja sen jälkeenjääneisyydestä.¹⁰³

7. 4.6.1975 (404/1975) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 21.9.1975. Samalla todettiin, että istuvan eduskunnan hajaantumispäivä määrätään myöhemmin. Eduskunnan päätettyä itse lopettaa vuoden 1975 valtiopäivät ei hajaantumismääräyksen antamista kuitenkaan pidetty enää tarpeellisenä. Vaalimääräyksessä ei ollut mitään perusteluja. Määräyksen taustana oli talouskysymyksiin liittyvä jännite päähallituspuolueiden välillä. Hallitus oli 29.5.1975 jättänyt eronpyyntönsä ja samalla toivonut uusien vaalien määräämistä.¹⁰⁴

Viimeisestä hajotusvaalien määräämisestä on tätä kirjoitettaessa kulunut noin puoli vuosisataa. Kulunut pitkä aika, hajotusvaltuutta koskevien säännösten säätämisvaiheissa esitetyt rajoittavat näkemykset ja viime aikojen erilaisten hallituskoalititioiden huomattava vakaus antavat luvan pitää hajotusvaalien ajankohtaistumista hyvin epätodennäköisenä. Jos kysymys aktualisoituu, uusien vaalien määrääminen edellyttää joka tapauksessa eduskunnan mukanaoloa sikäli, että eduskunnan on oltava koolla ja tasavallan presidentin on kuultava eduskuntaryhmiä. Jos määräys annetaan, on vaalipäivän määrääminen presidentin asia. Vaalilain 107,2 §:n säännös jättää tässä kohden kuitenkin verraten vähän liikkumatilaa. Sen mukaan vaalipäivän on oltava aikaisintaan ensimmäisenä sunnuntaina 50 päivän kuluttua ja viimeistään ensimmäisenä sunnuntaina 75 päivän kuluttua siitä, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta julkaistiin. Eduskunta itse päättää, kuinka pitkään se työskentelee tänä noin kahden kuukauden pituisena aikana vaalimääräyksen julkaisemisen ja vaalipäivän – tarkkaan ottaen vaalin tuloksen vahvistamispäivän – välillä. Oikeudellisen tarkastelun kannalta tämä aika on eduskunnan täysin normaalia työskentely- ja 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

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

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

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.¹⁰⁵

Neljä vuotta – pienin vaihteluin

Perustuslain 24 §:n mukaan kansanedustajat valitaan ”neljäksi vuodeksi”. Käytetty sanonta tarkkaan otettuna määrittää vaalikauden pituutta tiukemmin kuin vastaavat vuoden 1906 VJ 3 §:n ja vuoden 1928 VJ 3 §:n säännökset, joiden mukaan vaalit toimitettiin joka kolmas ja, vuoden 1954 muutoksesta alkaen, joka neljäs vuosi. Sanamuodon vaihtamisella ei tässä kuitenkaan ole tavoiteltu asiallista muutosta. Perustuslain voidaan edelleenkin sanoa määräävän vaalikausille nelivuotisen rytmin (ennenaikaisia vaaleja koskevin varauksin), mutta se ei silti edellytä, että vaalikauden pituus on täsmälleen neljä vuotta. Vaalikauden pituus on käytännössä kyllä täsmälleen neljä vuotta, jos ennenaikaisia vaaleja ei määrätä eikä vaalilain säännöksiä vaalipäivästä (tai vaalin tuloksen vahvistamisesta) muuteta. Perustuslain kannalta ei kuitenkaan ole mitään ongelmaa siinä, että istuvan eduskunnan vaalikausi hieman¹⁰⁶ pitenee tai lyhenee, jos vaalilain säännöstä vaalien ajankohdasta muutetaan. Jos tasavallan presidentti määrää toimitettavaksi ennenaikaiset eduskuntavaalit, istuvan eduskunnan toimikausi lyhenee, periaatteessa jopa vuosia. Ennenaikaisten vaalien määrääminen merkitsee samalla sitä, että myös noilla vaaleilla valittavan eduskunnan toimikausi on käytännössä pitempi tai lyhyempi kuin tasan neljä vuotta. Tämä johtuu siitä,

¹⁰⁵ PL 26,2 §:ssä oleva kokoontumispäivän määrittely on asiallisesti aivan sama kuin vuoden 1906 VJ 18 §:ssä ja vuoden 1928 VJ 20 §:ssä. Säädettyä päivää aikaisemmasta kokoontumisesta päätti säännösten mukaan ensin keisari ja suuriruhtinas ja sitten tasavallan presidentti. Sopusoinnussa eduskunnan aseman yleisen vahvistamispyrkimyksen kanssa siirrettiin uutta perustuslakia säädettäessä tämä aikaisemman kokoontumisajan määräämisvalta eduskunnalle itselleen, ks. HE 1/1998 vp, perustelut, s. 83.

¹⁰⁶ 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 tarpeellisena, 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.

että tällaisten hajotusvaalien jälkeiset eduskuntavaalit on vanhojen perustuslakien säännösten mukaista käytäntöä noudattaen pidettävä neljäntenä vuotena hajotusvaalien jälkeen eduskuntavaalien normaalina pitoaikana.^{107 108}

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 säädty väliaikaisille valtiopäiville käsittelemään ainoastaan niitä asioita, jotka hallitsija niille esitti (2 §). Valtiopäivät-ilmauksella tarkoitettiin siten hyvin selvästi muuta kuin suunnilleen koko kalenterivuoden kestäviä ja kalenterivuositain toistuvia kokoontumisia. Kansanedustuslaitoksen toimintaa on kuitenkin säännösten ja käytännön muutoksin askel askeleelta kehitetty tähän suuntaan niin, että nykyään valtiopäivillä eduskunnan toimintaa kuvattaessa tarkoitetaan

107 Tällaisesta menettelystä oli nimenomainen säännös vuoden 1906 VJ 3 §:ssä ja vuoden 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.

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

tavallisesti kalenterivuoden kestävää eduskunnan toimintajaksoa. Vanhan taustan vaikutus on kuitenkin ollut nähtävissä käsittelyn jatkuvuutta koskevissa säännöstoissa ja siinä, miten verkkaisesti toimintamuotoja kehitetään.

Pitkään perinteeseen palautuu myös se, että valtiopäivät-ilmauksella on edelleen myös muita ulottuvuuksia kuin vain teknissävyinen eduskunnan toimintajakson osoittaminen. Koko suomalaisen edustuksellisen kansanvallan perusajatus esitetään uuden perustuslain 2 §:ssä samaan tapaan lapidaarisen vaikuttavasti kuin aikaisemmissa perustuslaeissa: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.”¹⁰⁹ Eduskunta ei ole vain 200 valittua kansanedustajaa eikä vain jokin näiden kokoontuminen, vaan se on kansanedustuslaitos vain valtiosäännön mukaisesti valtiopäiville järjestäytyneenä.

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

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

tää valtiopäivien aikaisemmasta tai myöhemmästä lopettamisesta. Hallitsijalla oli VJ 19 §:n mukaan myös mahdollisuus kutsua koolle vuoden 1869 VJ:n väliaikaisia valtiopäiviä vastaavat ylimääräiset valtiopäivät.¹¹⁰

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

Mainittuja säännöksiä ei vuosikymmeniin muutettu, vaikka valtiopäiväkäytäntö vähitellen osittain irtosikin niistä. Vuosien mittaan vakiintui käytännöksi, että varsinaiset valtiopäivät jatkuivat paljonkin pitempään kuin säännöksissä mainitut 120 päivää. Ylimääräisten valtiopäivien käyttämiseen ei käytännössä ollut sellaisia tarpeita, kuin aikaisemmissa perustuslakien säätämisvaiheissa oli voitu olettaa. Mitä enemmän varsinaisten valtiopäivien kesto läheni kalenterivuotta, sitä vähemmän jäi oikeudellisestikin tilaa – varsinaisten valtiopäivien ulkopuolista aikaa – kutsua ylimääräiset valtiopäivät koolle. Ylimääräisiä valtiopäiviä ei kutsuttukaan koolle vuoden 1935 jälkeen, jolloin niitä käytettiin yrityksessä muuttaa yliopistolainsäädäntöä. Valtiopäivien muodostuminen käytännössä vähitellen miltei ympärivuotiseksi otettiin perustuslaissa huomioon vasta vuonna 1983 VJ 19 §:ään säädetyllä muutoksella (278/1983). Siinä ajastaan jäänyt säännös lähtökohtaisesti 120 päivän mittaisista varsinaisista 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.¹¹¹ Kun ylimääräisten valtiopäivien mahdollisuuskin jätettiin tarpeettomana pois uudesta perustuslaista, poistui samalla tarve käyttää ”normaaleista” valtiopäivistä nimitystä varsinaiset valtiopäivät. Uudessa perustuslaissa puhutaan siten vain valtiopäivistä.

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

111 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.

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 tammikuussa, toimet kuuluvat edellisen vuoden valtiopäiviin. Poikkeama kalenterivuosista muodostuu vielä näkyvämmäksi vaalivuosina, jolloin vaalivuoden valtiopäiviä ei aloiteta helmikuun alussa, vaan edellisen vaalikauden viimeisiä valtiopäiviä jatketaan lähemmäs vaaleja. Niillä myös päätetään, milloin uusi eduskunta vaalien jälkeen kokoontuu valtiopäiville.¹¹² Jos tasavallan presidentti määräisi ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi, voisivat uudet vaalit ajankohdastaan riippuen merkitä tuntuvaakin poikkeamista valtiopäivien tavanomaisesta rytmistä.¹¹³

Päätösvalta valtiopäivien lopettamisesta, joka vielä vuoden 1906 VJ 17 §:n mukaan kuului hallitsijalle, siirrettiin vuoden 1928 VJ 18 §:ssä eduskunnalle itselleen. Valtiopäivien lopettamista seurasivat vielä kuitenkin valtiopäivien juhlalliset päättäjäiset (vuoden 1928 VJ 27 §). Ne pidettiin tasavallan presidentin tarkemmin määräämänä ajankohtana, ja presidentti julisti valtiopäivät päättyneeksi. Tällainen järjestely, joka oli kehittynyt korostuneen hallitsijavallan ja lyhytkestoisten valtiopäivien aikoina, ei pitkän päälle enää vastannut muuttunutta tilannetta, jossa eduskunnan asema keskeisenä valtioelimenä vahvistui ja valtiopäivistä tuli käytännössä ympärivuotisia. Jo käytännön tasolla voitiin kokea epätarkoituksenmukaiseksi se, että edellisten valtiopäivien päättäjäiset ja seuraavien avajaiset seurasivat 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

¹¹² 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.

¹¹³ Kuten tekstissä edellä on mainittu, on hajotusvaalit viimeksi pidetty 21.9.1975. Vaalien sijoittuminen keskelle vuotta merkitsi sitä, että vuoden 1975 aikana olivat toiminnassa kolmet valtiopäivät. Vuoden 1974 valtiopäivät pitivät viimeisen istuntonsa 23.1.1975, vuoden 1975 valtiopäivät kokoontuivat 4.2.1975 ja vaalien jälkeiset uudet valtiopäivät kokoontuivat 3.10.1975. Erotukseksi helmikuussa kokoontuneista valtiopäivistä kutsutaan viimeksi mainittuja valtiopäiviä vuoden 1975 II valtiopäiviksi.

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.¹¹⁴

Valtiopäivätyön keskeytykset

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

Yksikamarisen eduskunnan toiminnan alkuvaiheessa oli eduskunnan koollao-olo vielä suuressa määrin hallitsijan päätösten varassa: keisari ja suuriruhtinas ei päättänyt ainoastaan valtiopäivien kokoontumis- ja lopettamisajankohdasta,

¹¹⁴ 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 työ päättyneeksi oli eduskunta saatavissa koolle ennen vaaleja vain kutsumalla se ylimääräisille valtiopäiville.

vaan myös valtiopäivätyön keskeyttämisestä määräajaksi.¹¹⁵ Itsenäistymisen jälkeen vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen vuoden 1918 lopulla tehdyissä muutoksissa (142/1918) muutettiin muun muassa VJ 17 §:ää niin, että eduskunnan todettiin olevan koolla ”joko yhteen menoon taikka väliajoin eduskunnan päätöksen mukaan”. Kun eduskunta näin sai mahdollisuuden jakaa työskentelynsä tarkoituksenmukaisesti eri jaksoihin, vakiintui varsin pian käytännöksi, että valtiopäivät jakaantuivat kevät- ja syysistuntokausiin ja tapauksittain useampiinkin jaksoihin. Tämä ”yhteen menoon taikka väliajoin” -sääntö otettiin sellaisenaan vuoden 1928 VJ 19 §:ään, ja se säilyi asiallisesti muuttamattomana – tosin vuoden 1983 muutoksen (278/1983) jälkeen muodossa ”yhtäjaksoisesti tai keskeytyksin” – uuden perustuslain säätämiseen saakka. Eduskunnan toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi liitettiin valtiopäivien keskeyttämistä ja uuden kokoontumisen ajankohtaa koskeviin päätöksiin vuodesta 1918 alkaen yleensä varaus, jonka mukaan puhemies saattoi harkintansa mukaan kutsua eduskunnan koolle jo aikaisemminkin. Vuoden 1983 uudistuksessa tämä puhemiehen oikeus kirjattiin suoraan VJ 19 §:n säännökseen.¹¹⁶

Uuden perustuslain laatimistavan mukaisesti valtiopäivien keskeytysmahdollisuudesta ei enää lausuta perustuslain tasolla. Valtiopäiväjärjestyksen 19 §:n sisältöä on seurattu TJ 3 §:ssä, jonka mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää valtiopäivien keskeyttämisestä ja siitä, milloin eduskunta kokoontuu jatkamaan työtään. Tyypillinen ja merkittävin esimerkki keskeytyksistä on valtiopäivätyön kevät- ja syysistuntokausiin jakava kesäloma. Keskeytyksiä koskeva päätöksenteko eroaa siten menettelyltään eduskuntatyön yleiseen johtamiseen kuuluvasta täysistuntojen ajankohdan ja niiden välillä ehkä pidettävien väliaikojen määrittämisestä, joka viime kädessä kuuluu puhemiehen ja puhemiesneuvoston päätettäväksi.¹¹⁷ Kun valtiopäivien keskeyttämiseen liittyy oikeudellisia seikkoja, joita ei liity muihin istuntojen väliaikoihin, on keskeyttäminen-sanaakin syytä käyttää vain TJ 3 §:n tarkoituksessa tehdyistä päätöksistä.¹¹⁸ Puhemiehellä on suoraan TJ 3,2 §:n nojalla oikeus kutsua eduskunta

115 Ks. Ahava 1914, s. 58–61.

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

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

118 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.

jatkamaan valtiopäiviä jo ennen keskeyttämis päätöksen yhteydessä päätettyä kokoontumisaikaa.¹¹⁹

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 vuoden 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 vuonna 1969 (685/1969)¹²⁰, ja vain valtiovarainvaliokuntaa koskenut mahdollisuus jatkaa toimintaa eduskunnan päätöksellä valtiopäivien keskeydyttyä ulotettiin vuonna 1987 kaikkiin muihin erikoisvaliokuntiin (316/1987). Ulkoasiainvaliokunnan erityisasema kuitenkin säilytettiin.¹²¹ Vuonna 1990 nämä erikoisvaliokunnat saivat mahdollisuuden kokoontua oma-aloitteisesti (1056/1990)¹²², ja vuonna 1993 tehtiin suuren valiokunnan näin kokoontuminen mahdolliseksi valtioneuvoston pyynnöstä tai oma-aloitteisesti (1117/1993).¹²³

119 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.

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

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

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

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

Työjärjestyksen 3 §:ssä on pitäyditty 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 valtiopäivien ollessa keskeytettyinä (TJ 27,1 §)¹²⁴ 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”. Koollaololla 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 parlamentaarisena keskustelufoorumina ja päätösten tekijänä.

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:

¹²⁴ 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.

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

Yksityiskohtaisissa perusteluissa hallitus pyrki myös määrittelemään koollao-
loa ja sen aikaa:

”Koollalolla 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 koollalovaatimus 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 oltava koolla tai se olisi kutsuttava koolle. Samaa voidaan edellyttää tilanteessa, jossa hallitus on saanut eduskunnassa epäluottamuslauseen.”¹²⁵

Vaatimus, 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 toimitamisesta tehtiin mahdolliseksi vain pääministerin perustellusta aloitteesta (1074/1991). Hallitus ei muutosesityksessään vielä ehdottanut koollaloa koskevaa vaatimusta. Vaatimuksen lisäksi säännösehdotukseen perustuslakivaliokunta, joka piti säännöstä tarpeellisenä sen varmistamiseksi, ”että eduskunta on kaikin puolin toimintakykyinen, kun esimerkiksi sen eri ryhmiä kuullaan pääministerin tehtyä hajotusaloitteen”.¹²⁶

Säännös mahdollisuudesta tehdä lakialoitteita ”eduskunnan ollessa koolla” on ollut perustuslaissa vuodesta 1983. Siihen asti oli eduskunta-aloitteiden teko mahdollisuus ollut sidottu VJ 32 §:n melko jäykällä säännöksillä: valtiopäivien alussa oli varsinainen aloiteaika, minkä lisäksi myöhemmin tuli mahdolliseksi

¹²⁵ 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 koollaloa koskevaan kysymykseen juuri enää puututtu, ks. HE 1/1998 vp, s. 114, ja PeVM 10/1998 vp, s. 20–21.

¹²⁶ Ks. HE 232/1988 vp ja PeVM 10/1989 vp, s. 6–7. PL 26 §:n säätämisen yhteydessä ei koollaloa koskevaan kysymykseen kiinnitetty erikseen huomiota, ks. HE 1/1998 vp, s. 82, ja PeVM 10/1998 vp, s. 14.

tehdä lähinnä hallituksen esityksiin liittyviä (rinnakkais)aloitteita. Säännöksen 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”.¹²⁷

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 reaalisenä ja ajankohtaisena esille valtiopäivien ollessa keskeytettyinä.¹²⁸ Puhemiehellä olisi oikeudellinen velvollisuus kutsua eduskunta viivytyksettä koolle PL 129 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan myös silloin, kun päätös puolustusvoimien liikekannallepanosta olisi tehty valtiopäivien ollessa keskeytettyinä.

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 käsiteparia jatkumattomuus- eli *diskontinueettiperiaate* – jatkuvuus- eli *kontinueettiperiaate*. Kysymyksellä on merkitystä eduskunnan organisoitumisessa eli siinä, miten pitkäksi aikaa tai mille jaksolle erilaiset organisoitumisratkaisut tehdään. Kysymyksellä on huomattavaa merkitystä myös

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

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

eduskunnan menettelymuodoissa, lähinnä siinä, mihin saakka katsotaan viireille pantujen asioiden olevan viireillä ja käsiteltävissä.

Varhaiseen valtiopäiväkäytäntöön kuului luonnollisena elementtinä jatkumattomuus. Valtiopäivät kutsuttiin koolle harvakseltaan ja lyhyehköksi ajaksi, ja niillä esille tulleiden asioiden käsittely alkoi ja päättyi samoilla valtiopäivillä. Tämä periaate oli täysin voimassa vielä yksikamarisen eduskunnan alkuvaiheissa. Eduskunnan toimielimet oli valittava erikseen jokaisilla valtiopäivillä, ja tietyillä valtiopäivillä viireille tulleen asian käsittely päättyi noiden valtiopäivien päättyessä. Asian kesken jääneellä käsittelyllä ei ollut uusilla valtiopäivillä mitään oikeudellista merkitystä, vaan jos asiaa haluttiin vielä niillä käsitellä, se oli pantava uudelleen normaaliin tapaan viireille. Vanhan perinteen mukainen asioiden käsittelyn tiukka valtiopäivittäisyys ei kuitenkaan oikein sopinut ajatukseen 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 valtiopäivillä (117/1966). Sama kielto liitettiin myös vuonna 1969 VJ 36 §:ään lisättyyn säännökseen valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle (685/1969). Koko vaalikauden kattava jatkuvuusperiaate ulotettiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin VJ 37 ja 37 a §:ään vuonna 1983 tehdyillä muutoksilla (278/1983).¹²⁹ Vuonna 1990 muutettiin VJ 36 §:n säännöstä niin, että valtioneuvoston selonteon käsittelyä voitiin jatkaa vielä seuraavilla valtiopäivillä, jos eduskunta erikseen niin päätti (1056/1990).¹³⁰

¹²⁹ Muutosten perusteluista ks. HE 194/1982 vp, s. 10–11.

¹³⁰ Muutosten perusteluista ks. HE 89/1990 vp, s. 8–9, sekä PeVM 7/1990 vp.

Valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset eivät kajonneet siihen vuodesta 1918 noudatettuun sääntöön, että käsittelyn jatkuvuus katkeaa viimeistään eduskuntavaaleihin. Tähän sääntöön tehtiin periaatteellisesti merkittävä poikkeus vuoden 1994 lopulla käsiteltäessä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi valtiopäiväjärjestykseen tehtäviä muutoksia. Jo Euroopan talousaluetta koskevien muutosten yhteydessä vuotta aikaisemmin oli valtiopäiväjärjestykseen lisättyssä 54 c §:ssä (1117/1993) edellytetty, että yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyyn eduskuntaan saatettujen kirjelmien käsittely voi jatkua, kunnes asianomainen kansainvälinen toimielin oli päättänyt ennakkokäsittelyn kohteena olevan asian. Säännös ei kuitenkaan voinut oikeuttaa poikkeamaan VJ 35 §:ssä asetetusta normista, jolla jatkuvuus katkaistiin eduskuntavaaleihin. Kun vastaavantyyppisiä säännöksiä 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 jatkua ”myös välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta”, kunnes asia oli päätetty Euroopan unionissa (1551/1994).¹³¹

Perustuslain 49 §:n säännöksessä, joka koskee asioiden käsittelyn jatkuvuutta, seurataan varsin tarkoin valtiopäiväjärjestyksen aikana muodostunutta säännöstä. Pääsääntö on edelleen koko vaalikauden kattava ja siis seuraaviin eduskuntavaaleihin katkeava jatkuvuus. Säännöksen 2 momenttiin sisältyi alun perin kaksi poikkeusta koko vaalikauden kattavasta jatkuvuudesta: välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä 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 valtiopäiväjärjestykseen säädetty mahdollisuus jatkaa asian käsittelyä välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta (VJ 54 d §) oli sisällöllisesti rajoitettu vain sellaisiin

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

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.¹³²

Kansainvälisiä asioita koskeva PL 49 §:n säännös on eduskunnan toimintojen järjestelyssä 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 selvyyttä 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

132 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. Välikysymyksen, 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 joustavamaksi puoltavat asioiden käsittelyn jatkuvuutta koskevan pääsäännön ulottamista myös välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonantoon ja selontekoon. 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.”

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 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 tähtäivät, 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 riippuen 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 käsittelyä 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.¹³³

133 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 valtiosopimusveloitteen 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 immunitettisäännös 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

tasoihin säännöksiin, joiden nimenomaisena tarkoituksena olisi rajoittaa edustajan perustuslaista johtuvaa toimintavapautta edustajantoimessa. Yleensä säännöksen tämän kohdan on katsottu merkitsevän niin sanotun imperatiivisen mandaatin kieltoa.

Imperatiivisen mandaatin kielto

Imperatiivisen mandaatin (”käskevän toimeksiannon”) kiellolla tarkoitetaan sitä, että valitsijat eivät voi antaa valitsemalleen edustajalle velvoittavia ohjeita tai esimerkiksi vaatia häntä luopumaan edustajantehtävästä, jos hän ei ole toiminut siinä valitsijoiden haluamalla tavalla. Kansanedustajalla on siis kyllä äänestäjien antama mandaatti, mutta vain vaalikaudeksi annettuun luottamukseen perustuvan yleisen valtuutuksen muodossa. Mandaattiin ei 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 esimerkiksi alueiden, puolueiden, intressiryhmien tai korporaatioiden 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.¹³⁴ 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 edus-

134 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 valitsijoittensa kanssa ristiriitaan (1909 vp ptk, s. 315). Vuonna 1912 ed. Kotonen pyysi vapautusta edustajantoimesta sillä perusteella, että hänen vaalipiirinsä sosiaalidemokraattinen piirikokous oli vaatinut häntä luopumaan edustajatoimestaan. Syynä oli ollut se, että Kotosen kanta eräisiin eduskunnassa käsiteltyihin kysymyksiin ei kokouksen mielestä ollut vastannut hänen valitsijoidensa odotuksia eikä sosiaalidemokratian periaatteita. Vaikka Kotonen ei ollutkaan vaatimuksen perusteista samaa mieltä, hän totesi 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, alav. 3) pitää Kotosen asian ratkaisua periaatteellisesti oikeana. Sen sijaan Mäkelinin asian ratkaisutapaa hän pitää virheellisenä.

taja on sidottu valitsijoidensa kantoihin. Vaikka vapautuksen myöntäminen tällaisissa tilanteissa tapahtuukin edustajan pyynnöstä, merkitsisi sen myöntäminen 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 tosiasiaassa 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 tosiasiaassa 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 yksinomaan 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 merkittävydestä 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 tasavallan presidentin on kuultava eduskuntaryhmiä ennen mahdollisen vaalimääräyksen antamista. Hallituksen muodostamista koskevan PL 61 §:n mukaan eduskuntaryhmien on neuvoteltava hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta

ennen pääministerin valitsemista. Eduskuntaryhmien asemaa parlamentin arjessa osoittaa TJ 51 §, joka koskee ryhmäpuheenvuorojen käyttämistä täysistunnossa.¹³⁵

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 säättely 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 sekä suhteessa valtioneuvostolakiin että ryhmien saamien avustusten käytön valvonnassa, säädettiin vuonna 2010 eduskuntaryhmien yhteistyöhön perustuneen lakialoitteen pohjalta laki eduskuntaryhmien tuesta (1091/10.12.2010).¹³⁶ 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, puhemiesneuvosto asetti 5.10.2010 – eduskunta-

135 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.

136 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.

ryhmien tukea koskevan em. aloitteen vielä ollessa käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa – työryhmän ”valmistelevaan 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 viivästystä. Lokakuussa 2012 jätettiin eduskuntaan uusi kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoittama lakialoite (LA 64/2012 vp), joka verraten vähäisin muutoksin vastasi em. rauennutta aloitetta. 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 tosiasiaassa olennaisilta osin rakentuu juuri eduskuntaryhmien olemassaololle ja kansanedustajien toiminnalle omissa ryhmisään. 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 oikeus-suhteisiin 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.”

Lain sisällöstä on eräät periaatteellisesti merkittävät kohdat syytä erikseen mainita. Eduskuntaryhmän jäsenyyttä koskeva lain 6 § lähtee siitä, että ”edus-

kuntaryhmän 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.¹³⁷ 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

137 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.”

lain 2 luvussa tarkoitettua tukea ja vain sitä koskee lain 3 §:ssä tarkoitettu oikeushenkilöys.¹³⁸

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

”Eduskuntaryö 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

138 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. viljejä 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 Vasenryhmä-eduskuntaryhmän, joka sitten myös rekisteröityi eduskuntaryhmärekisteriin 15.4.2013. Perussuomalaisten ed. Hirvisaari, joka tultuaan 4.10.2013 erotetuksi puolueesta erosi eduskuntaryhmästään, perusti oman Muutos 2011 -eduskuntaryhmän, joka myös rekisteröitiin eduskuntaryhmärekisteriin 28.10.2013.) Valiokunnan mietinnön sananvalinnat 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 tarkoitettua ”muun” eduskuntaryhmän.

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 eduskunnan toiminnassa olla esimerkiksi sellaiset seuraamukset kuin kansanedustajan puhevapauden rajoittaminen, erottaminen valiokuntajäsenyydestä¹³⁹ tai edustajanpalkkion vähen-

139 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.

täminen.¹⁴⁰ – 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 puhevapauteen. Siten esimerkiksi se, miten kansanedustaja täysistunnossa äänestää, ei ole oikeudellisesti tarkasteltuna eduskuntaryhmän tai minkään muunkaan tahon määrättävissä. Siten ei myöskään ryhmästä erottaminen voi vaikuttaa kansanedustajan valtiosäännön mukaisiin oikeuksiin.¹⁴¹

Kansanedustajan oikeudellisesti hyvin turvatuun toimintavapauteen ja eduskuntaryhmän tosiasiallisesti hyvin merkittävän roolin suhde tulee näkyvästi esille ns. omantunnon kysymysten käsittelyssä eduskunnassa. Kun eduskuntaryhmän yhteydessä puhutaan asioiden käsittelystä omantunnon asioina, kysymys ei ole minäkään yleisen määritelmän mukaan valikoituvista asioista eikä eduskunnassa kautta linjan vallitsevasta suhtautumisesta. Kysymys on siitä, ollaanko eduskuntaryhmissä valmiit antamaan joissakin ehkä edustajille periaatteellisesti merkittävissä, mutta käytännössä pitkälti tilannekohtaisista syistä esille nousseista asioista ryhmän jäsenille vapaus äänestää ryhmän ehkä omaksumasta kannasta riippumatta ”omantuntonsa mukaan”. Tietyissä asioissa, kuten alkoholilainsäädäntöä, ydinvoimaa, avioliittoa tai keinohedelmöitystä koskevien ehdo-

140 Kun eduskuntaryhmä päättää jäseniään koskevista kurinpitotyyppisistä toiminnoista, 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 edustajantoimessa. Tässä suhteessa hyvin poikkeuksellisen 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 liittäminen ministerin lainmukaisiin virkatoimiin on kai yleensä syytä suhtautua pidättyvästi, ja poliittisen, ministerin ryhmässä nauttimaan luottamukseen liittyvän kritiikin esittäminen taas lieenee yleensä mahdollista myös ilman muodollisia sanktioita.

141 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 aikaisen vaalien määräämisen ja hallituksen muodostamisen yhteydessä (PL 26 ja 61 §). Tähän liittyvistä näkökohdista ks. Antero Jyränki, 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 138 todettu – PeVM 11/2012 vp lausuttuun viitaten – perustuslaissa olevien eduskuntaryhmien 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.

tusten käsittelyssä, tällaista vapautta on saatettu soveltaa eduskuntakäsittelyssä laajaltikin. Mahdollista on, että jo hallitus lakiesityksen eduskuntaan antamisen yhteydessä lähtee julkisesti siitä, että asia voidaan eduskunnassa käsitellä omantunnonasiana. Tällaisella hallituksen kannanotolla tai sen puuttumisella ei ole mitään oikeudellista merkitystä, vaikka kannanotolla voikin olla huomattava tosiasiallinen merkitys eduskuntakäsittelyssä.

Viime kädessä on yksittäisen kansanedustajan kannalta kuitenkin aina kysymys siitä, miten hänen oma eduskuntaryhmänsä suhtautuu ryhmän jäsenten äänestyskäyttäytymiseen ko. asiassa. Jos eduskuntaryhmä päättyy siihen, että ryhmään kuuluvan kansanedustajan ryhmän omaksumasta kannasta poikennut tai poikkeava äänestäminen tietyssä asiassa ei anna aihetta mihinkään seuraamuksiin, asian näkeminen omantunnon kysymykseksi tarjoaa, jos ei muuta, neutraalin perustelumahdollisuuden ryhmän sallivalle suhtautumiselle edustajan menettelyyn.¹⁴²

Edustajantoimen hoitamisen esteettömyys

Perustuslain 30,1 §:n mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan. Pääpiirteiltään vastaava säännös sisältyi jo vuoden 1906 VJ 10 §:ään ja vuoden 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 virkaksi 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.

142 Ns. translain (HE 189/2022 vp laiksi sukupuolen vahvistamisesta ym.) eduskuntakäsittelyssä tammikuussa 2023 tuli näkyvästi esille tietty tarkkuus siinä, miten laajasti omantunnon vapauden katsotaan ulottuvan menettelyyn eduskunnassa. Lehtitiedon mukaan (Hbl 8.12.2022) hallituspuolueet olivat sopineet, että kansanedustajat saavat translain käsittelyssä vapauden äänestää omantuntonsa mukaan. Kun hallituspuolue keskustan kolme edustajaa oli lakiehdotuksen käsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa äänestänyt esityksen hylkäämisen puolesta, totesivat sekä pääministeri Marin että oikeusministeri Henriksson lehtitietojen mukaan (HeSa 20.1.2023, Hbl 21.1.2023), että mahdollisuus äänestää omantuntonsa mukaisesti koski äänestystä täysistunnossa, mutta sen ei pitäisi vaikuttaa työskentelyyn valiokunnassa. Omantunnon asioista eduskunnassa, niihin liittyvistä arvokysymyksistä ja vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen tapauksista eduskunnassa ks. Rauli Mickelssonin ja Markku Oksasen artikkeli Moraalin luonne ja omantunnonkysymykset, Politiikka 2011, s. 190–213, erit. s. 203–.

Kun sillä viranomaisella, jolle anomus tehdään, kuitenkin ei ole mitään harkintavalttaa, näyttää pelkkä ilmoitus olevan riittävä – – Työnantajan ja työntekijän välillä tehty välipuhe, miehen edusmiehyys vaimonsa yli, olosuhteet, joissa velallinen muuten voidaan kieltää paikkakunnalta poistumasta, kaikki ne ovat voimattomat estämään edustajaa vp:lle saapumasta ja edustajana toimimasta.”¹⁴³

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

Kansanedustajaksi valitun oikeutta virkavapauden saamiseen voidaan pitää varsin selvänä ilman erillisiä säännöksiäkin. Valtion virkamieslain 23 §:n 2 momentissa (566/1997) on lisäksi nimenomaisesti säädetty, että virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana. Laissa suoraan edellytetyn virkavapauden voidaan katsoa merkitsevän myös kieltä hoitaa kyseistä virkaa. Kuntien ja 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 viranomainen tai työnantaja puuttua palvelussuhteen ehtoihin tai pysyvyyteen sillä perusteella, että kyseinen virkamies tai työntekijä ei voi hoitaa palvelussuhteeseen kuuluvia tehtäviään edustajantoimen hoitamisen vuoksi. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä viitattiin siihen, että tällainen irtisanomismahdollisuuden estävä normi johtuisi jo perustuslain säännöksestä.¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵

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,

¹⁴³ Ahava 1914, s. 36.

¹⁴⁴ 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.”

¹⁴⁵ Kielteisestä suhtautumisesta kansanedustajaksi valitsemisen käyttämiseen työsuhteen irtisanomis- tai purkamisperusteena ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen päätös kertomuksessa vuodelta 1973, s. 92–96.

ei tämä oikeus rajoita viranomaisten mahdollisuutta rikosprosessuaalisen vapaudenriiston käyttämiseen. Se ei myöskään estä panemasta kansanedustajalle tuomittua vapausrangaistusta täytäntöön tavanomaisten menettelytapojen mukaisesti.

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 säättämään rangaistaviksi lainsäädäntövaltaa tai hallintovaltaa käyttävän kansanedustuslaitoksen jäsenen aktiivinen ja passiivinen lahjominen. Sopimusvaltio saattoi varata itselleen oikeuden olla säättämättä tällaisia tekoja rangaistaviksi. Suomi ei ilmoittanut tällaista varaumaa, ja sopimuksen hyväksymisen yhteydessä kesällä 2002 eduskunnassa hyväksyttiin myös tällaisia lahjomarikoksia koskevat muutokset rikoslakiin.¹⁴⁶

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 täytyminen 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.¹⁴⁷ 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

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Vastaavia rikostunnusmerkistön muotoiluja on käytetty samassa yhteydessä säädetyssä RL 16:14 a:n säännöksessä, joka koskee lahjuksen antamista kansanedustajalle.

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 katsottaisi soveltuvan.

Edustajan suojan kannalta on kuitenkin eduksi, että rikoslain muutoksen valio-kuntavalmistelussa on nimenomaisesti omaksuttu käsitys, jonka mukaan ”rikoslain säännöstä on tulkittava lähtökohtaisesti siten, ettei sen piiriin kuulu toimintaa, joka ei ole koskemattomuussäännöksen piirissä”.¹⁴⁸

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 §).¹⁴⁹

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

148 Ks. LaVM 10/2002 vp s. 8. Mainittakoon, että lakivaliokunnalle asiassa lausunnon antanut perustuslakivaliokunta oli esittänyt kansanedustajaa koskevien lahjontasäännösten poistamista lakiehdotuksesta ja pitänyt aiheellisenä, että Suomi tekisi EN:n korruptiosopimukseen asiaa koskevan varauman. Perusteluissa valiokunta totesi mm.:

”Epämääräiseksi jäävä kriminalisointi yhdessä mahdollisuuden kanssa esittää kansanedustajaan kohdistuvia vihjailuja, väitteitä ja epäilyjä voivat aiheuttaa edustajantoimen hoitamiselle ja poliittiselle kulttuurille suurempia haittoja kuin rangaistusäännöksellä saavutettaviksi arvioidut hyödyt olisivat.” Ks. PeVL 29/2001 vp.

149 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.

Immunitettijärjestelyt

Yleisiä näkökohtia

Kansanedustajan immunitettia tai koskemattomuutta koskevat säännökset toteuttavat samaa yleistä tavoitetta kuin edellä tarkastellut kansanedustajan yleistä riippumattomuutta ja imperatiivisen mandaatin kieltoa koskevat säännökset. Kysymys 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 immunitettijärjestelyillä 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. Immunitettisäännöksillä rajoitetaan sen sijaan jossain määrin niitä laajassa mielessä rikosprosessuaalisiksi luonnehdittavia toimenpiteitä, jotka yleensä ovat tarpeen ennen rikosoikeudenkäynnin alkamista. Osaksi on kysymys siitä, että edustajan toimintavapaus aikana ennen mahdollista rikosoikeudenkäyntiä turvataan tutkinta- ja syyttävöiranomaisten – siis periaatteessa toimeenpanovallan – toimenpiteiltä. Osaksi, kansanedustajan puhevapauden osalta, immunitettisäännökset voivat johtaa koko oikeudenkäynnin estämiseen.

Immunitettisäännösten 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 syyttävöiranomaisten 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 äänten enemmistöllä antamasta suosituksesta. Säännös on vanhaa perua, sisällöltään ja sanamuodoltaan vähäisin

poikkeuksin sama kuin 1906 VJ 11 § ja 1928 VJ 13 §.¹⁵⁰ 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 harkittavaksi on jätetty päätöksenteko siitä, milloin kysymyksessä on edustajan lausunto- ja toimintavapauden ilmeinen väärinkäyttö, jota säännöksellä ei ole tarkoitus suojata.”

Oikeus pyytää eduskunnalta suostumus kansanedustajan syytteeseen asettamista varten on sillä, jolla voimassa olevien rikosprosessuaalisten säännösten mukaan on oikeus nostaa syyte teosta, josta asiassa on kysymys. Pyyntöön esittäjänä voi siten lähtökohtaisesti olla virallinen syyttäjä tai asianomistaja tai kumpikin heistä. Asianomistajarikoksissa virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä, ellei asianomistaja ole esittänyt asiassa syyttämispyyntöä. Virallinen syyttäjä ei näin ollen myöskään voi esittää asianomistajarikosta koskevaa suostumuspyyntöä ilman tällaista syyttämispyyntöä.

Kuten edempänä esitettävistä tapausselostuksista ilmenee, suostumuspyynnön esittäjänä oli vuosien 1932, 1947 ja 1979 tapauksissa henkilö (tai henkilöt), jota

¹⁵⁰ 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 panoon 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 immuniteetti ja poliitikkojen sananvapaus, Lakimies 2012, s. 525–546.

voitiin pitää kyseessä olleisiin tekoihin nähden asianomistajana, kun taas tuoreimmassa, vuonna 2020 esillä olleessa tapauksessa suostumuspyynnön esittäjänä oli valtakunnansyyttäjä. Asianomistajan syyteoikeuden merkityksessä näin esille tulleessa muutoksessa voidaan nähdä – vaikka lain muuttumisen konkreettisista vaikutuksista ei tässä olisikaan kysymys – heijastumaa uudistuksesta, joka toimeenpantiin vuonna 1997 voimaan tulleella lailla oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997; HE 82/1995 vp). Uudella lailla tehtiin virallisesta syyttäjästä syyttämistä ensi sijassa huolehtiva ja vastaava taho ja vastaavasti tehtiin asianomistajan syyteoikeudesta, joka siihen asti oli ajateltu paljon rinnakkaiseksi syyttäjän syyteoikeuden kanssa, syyttäjän toimia täydentävä ja syyttäjän päätöksistä riippuva oikeus. Vaikka asianomistajan toimivaltaa tietyissä tilanteissa itsenäisesti päättää syytteen nostamisesta – ja siten periaatteessa myös toimivaltaa pyytää PL 30,2 §:ssä tarkoitettua suostumusta – ei olekaan em. lailla oikeudenkäynnistä rikosasioissa täysin poissuljettu, on syyttämistoimivaltaa koskenut uudistus kuitenkin oleellisesti vähentänyt mahdollisuutta, että asianomistajan esittämä suostumuspyyntö vielä voisi joskus tulla eduskunnassa käsiteltäväksi.¹⁵¹

Asian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä ei ole säännöksiä. Itsenäisyyden aikana esillä olleissa neljässä tapauksessa on asiassa ennen täysistunnossa tehtävää päätöstä hankittu perustuslakivaliokunnan kannanotto. Kun kyseessä on edustajan aseman ja eduskunnan toiminnan kannalta tärkeän perustuslain-säännöksen 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.

151 Laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) on yleiset säännökset syyteoikeudesta annettu lain 1 luvussa. Asianomistajan syyteoikeutta koskeva keskeinen säännös on luvun 14 §:n 1 momentissa, joka (lailla 18/2012 viimeksi muutettuna) kuuluu seuraavasti: ”Asianomistaja saa itse nostaa syytteen rikoksesta vain, jos syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta taikka esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta taikka että se keskeytetään tai lopetetaan. Asianomistaja saa nostaa syytteen myös, jos esitutkintatoimenpiteiden suorittamista on tutkinnanjohtajan päätöksellä siirretty.” Vuoden 1997 lain merkityksestä syyttämistoimivallan ja asianomistajan oikeusaseman järjestelyssä yleensä ks. esim. Vuorenpää, Mikko: Asianomistajan oikeudet rikosprosessissa, 2., uudistettu painos, Print Best, Viro 2014, asianomistajan syyteoikeuden osalta erit. s. 41–51.

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 valtioneuvoston toimivallanjaossa ottaa itselleen syyttäjälle tai tuomioistuimelle kuuluvan kysymyksen harkintaa, eikä sillä ole siihen asiallisia edellytyksiä. Suostumus voidaan olla myöntämättä, vaikka eduskunnassa tosiasiaa pidettäisiin todennäköisenä, että asiassa nostettava syyte johtaisi tuomioon. Periaatteellista tai oikeudellista estettä ei toisaalta ole sille, että syytteen nostamiseen annettaisiin suostumus, vaikka tosiasiallisesti arveltaisiinkin, että nostettava syyte ei johda langettavaan tuomioon. Syyllisyyskysymyksen ja sen merkityksen suhteen voidaan yleisellä taholla hyvin yhtyä Ståhlbergin kannanottoon perustuslakivaliokunnalle vuonna 1933 annetussa lausunnossa:

”Ei ole muutenkaan olemassa sitovia sääntöjä siitä, milloin suostumus on annettava, milloin ei, vaan se riippuu harkinnasta, siitä onko itse syyte laadultaan sellainen, että Eduskunnan harkinnan mukaan on syytä jättää asia oikeuden ratkaistavaksi.”¹⁵²

Kun immuniteetissa on kysymys edustajantehtävään kuuluvasta suojasta eikä mistään valtiopäivä- tai vaalikausijakoon liittyvästä asiasta, ei ole mitään esitettyä esittää syytteeeseen 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 syytteeeseen panemisesta – että suoja ei ole riippuvainen siitä, onko henkilö edustaja silloin, kun suostumuspyyntö esitetään. Muunlainen tulkinta voisi mitätöidä suojasäännöksen merkityksen esimerkiksi vaalikauden lopulla ja luoda syytteen nostamista tavoittelevalle epäasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa suojan olemassaoloon suostumuspyyntöä lykkäämällä.

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

¹⁵² Ks. myöhempanä vielä tarkasteltava PeVM 18/1932 vp ja sen liitteenä olevat lausunnot.

”Mainitunlaisiin väärinkäytöksiin edustaja voi tehdä itsensä syyppääksi ei ainoastaan täysistunnoissa esitellyissä asioissa virinneessä keskustelussa, vaan myös kaikessa suullisessa tai kirjallisessa asiain käsittelemisessä paitsi täysistunnossa, myös valiokunnissa, puhemiesneuvostossa ja kansliatoimikunnassa, samoin eduskunnalle esitettävissä kirjoituksissa, kuten laki- tai toivomusaloitteissa ja muissa perustuslakien tai eduskunnan työjärjestyksen edellyttämässä aloitteissa sekä mietinnöissä tai niiden vastalauseissa – – Valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa tarkoitetun kysymyksen jättäminen on myöskin selvästi sellaista mieltipiteiden lausumista tai muuta asiain käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, joka voi antaa aiheen edustajan syytteen panemiseen valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä edellytetyin tavoin. Sitä vastoin teot ja lausunnot, jotka eivät liity edustajantehtävien suorittamiseen, eivät myöskään ole viimeksisanotun pykälän alaisia.”¹⁵³

Kuvausta voidaan pitää edelleen asianmukaisena myös PL 30 §:n soveltamisessa.¹⁵⁴

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

Ensimmäinen tapaus oli vuoden 1932 valtiopäivillä. Tuolloin eräät Tammisaaren pakkotyölaitoksen vartijat pyysivät oikeutta asettaa syytteen edustaja Kaarlo Räisäsen, joka oli hallitukselle esitetyssä, Tammisaaren pakkotyölaitoksen poliittisten vankien oloja koskevassa kysymyksessä väittänyt pakkotyölaitoksen vartijoiden tai ainakin eräiden heistä tehneen itsensä virassaan syyppäiksi tiettyihin rikoksiin. Väitetyt rikokset olivat törkeitä: kuolemaan johtanut pahoinpitely, kuolemantuottamus ja eräät virkarikokset, joista saattoi seurata viraltapano. Asia lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, joka hankki mietintöään 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

¹⁵³ PeVM 18/1932 vp.

¹⁵⁴ 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.”

ei ainoastaan asianomistajain, vaan myös koko vankeinhoitolaitoksen ja siis yleisen edun kannalta tärkeätä, että asiasta saataisiin täysi selvitys oikeudenkäynnin kautta, jolloin ed. Räisäsellä olisi mahdollisuus osoittaa väitteidensä todenperäisyys.” Loppupöytäkirjassa valiokunta esitti, että eduskunta päättäisi antaa suostumuksensa syytteen nostamiseen. Mietintöön liittyi viiden sosiaalidemokraattiseen puolueeseen kuuluvan edustajan vastalause, jossa esitettiin anomuksen hylkäämistä. Vastalauseessa pidettiin selvänä, että anomuksen takana olivat poliittiset motiivit ja todettiin, että sen allekirjoittajat olivat 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).¹⁵⁵

Toinen tapaus oli vuoden 1947 valtiopäivillä. Tuolloin eräs liikemies pyysi eduskunnan suostumusta edustaja Järven syytteen 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.¹⁵⁶

Kolmas tapaus oli vuoden 1979 valtiopäivillä. Eräs yhtymä ja sen toimitusjohtaja pyysivät lupaa asettaa edustaja Mikko Ekorre syytteen, 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

155 1932 vp ptk, s. 2704–2710, 3085–3100.

156 1947 vp ptk, s. 3462, 3478, 3631–3634, 3709–3711.

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, ilkvallasta 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 äänestyksestä.¹⁵⁷

Neljäs tapaus oli vuoden 2020 valtiopäivillä. Valtakunnansyyttäjä, joka PL 104 §:n mukaan ylimpänä syyttäjänä johtaa syyttäjälaitosta, oli lähettänyt eduskunnalle kirjelmän, jossa pyydettiin PL 30 §:n 2 momentissa tarkoitettua suostumusta kansanedustaja Juha Mäenpään asettamiselle syytteeseen hänen valtiopäivillä esittämänsä lausuman johdosta. Kyseessä oli Mäenpään eduskunnan täysistunnossa 12.6.2019 käyttämä puheenvuoro, jonka johdosta Helsingin poliisilaitokselle oli tehty kanteluja ja poliisi oli toimittanut esitutinnan. Esitutinnan jälkeen poliisi katsoi olevan syytä epäillä Mäenpään syyllistyneen rikoslain 11 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan ja toimitti asian syyttäjälle syyteharkintaa varten. Valtakunnansyyttäjän kirjelmän mukaan kyse oli rikosasiasta, jossa syytteen nostamisesta päättää sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 24,1 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä. Perustuslakivaliokunta, jolle asia lähetettiin valmisteltavaksi, tarkasteli mietinnössään (PeVM 21/2020 vp) kansanedustajan sananvapautta, parlamenttien jäsenille kuuluvaa sananvapautta ja sen rajoituksia koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä ja myös ns. Venetsian komission esittämiä parlamentaarista immuniteettia koskevia linjauksia. Mietintönsä lopuksi perustuslakivaliokunta totesi:

”Vaikka poliittinen sananvapaus on erityisen vahvaa ja kansanedustajan puhevapauden tulee olla huomattavan laajaa, myös siihen voidaan kohdistaa rajoituksia niin EIT:n ratkaisukäytännön kuin perustuslaki-

¹⁵⁷ 1979 vp ptk, s. 1792–1797.

valiokunnan aiemman tulkintakäytännön perusteella, jossa on korostettu, että parlamentaarista immuniteettia ei ole tarkoitettu ulotettavaksi rikollisen toiminnan suojaksi (PeVM 106/1947 vp, s. 1/II; ks. myös PeVM 18/1932 vp, s. 1).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaissa turvattua kansanedustajan koskemattomuutta ja puhevapautta ei ole tarkoitettu eduskunnan valtiopäivätoiminnan käyttämiseen perustuslain 1 §:ssä turvatun ihmisarvon ja 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden loukkauksiin. – Perustuslakivaliokunta puoltaa luvan antamista syytteen nostamiseen.”

Mietintöön liittyi viiden jäsenen (kaksi kokoomuksen ja kolme perussuomalaisen edustajaa) vastalause, jossa ehdotettiin, että eduskunta ei anna suostumusta syytteeseen asettamiseen. Täysistunnossa 26.6.2020 suostumuksen antaminen sai taakseen enemmistön, mutta ei vaadittavaa 5/6:n enemmistöä (121 ääntä puolesta, 54 vastaan).¹⁵⁸

Viimeksi mainittu tapaus antaa aiheen joihinkin täydentäviin havaintoihin. Valtakunnansyyttäjä oli syyttämislupaa koskevassa kirjelmässään eduskunnalle lähentynyt kahdesta tulkinnasta, joita perustuslakivaliokunta piti ongelmallisina. Yhtäältä oli kysymys valtakunnansyyttäjän esittämästä käsityksestä, jonka mukaan vaikka eduskunta antaisi suostumuksen, tämä ei vielä tarkoittanut sitä, että valtakunnansyyttäjä asettaisi ko. kansanedustajan syytteeseen. Perustuslakivaliokunta esittää mietinnössään – asiallisesti riittävän selvällä tavalla – että syyttäjän syyteharkinnan täytyy olla loppuun saatettu ennen kuin kysymys suostumuksesta edustajan syytteeseen saattamiseen tuodaan eduskunnan päätettäväksi ja että eduskunnan asemaan ei sovi, että syyte, jonka asettamiseen eduskunta on suostunut, jätetään nostamatta. Valiokunta kuitenkin samalla toteaa, että syyttäjällä on oikeus luopua syytteen ajamisesta, jos siihen on lainmukaiset perusteet. Valtakunnansyyttäjän kirjelmässä katsotaan myös, että PL 30,2 §:n säännös ei suojaa kansanedustajaa vain syytteeseen asettamiselta, vaan myös sellaiselta syyttäjän ratkaisulta, jossa kansanedustajan todettaisiin syyllistyneen rikokseen menettelyssään valtiopäivillä, mutta syytetoimenpiteistä luovuttaiisiin. Perustuslakivaliokunta totesi tähän, että harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskeva säännöstö on säädetty vasta em. perustuslain säännöksen säätämisen jälkeen. Itse asiakysymyksessä valiokunta kuitenkin päätyi siihen – väistämättömään – lopputulokseen, että PL 30,2 §:ssä tarkoitettu suostumus voi koskea vain sitä, mitä säännöksessä sanotaan, eli syytteeseen saattamista.

¹⁵⁸ PTK 102/2020 vp (24.6.2020), s. 1–64, ja PTK 104/2020 vp (26.6.2020), s. 1.

Tapaus voi johtaa myös koko suostumusinstituution toimintaa koskeviin havaintoihin tai näkökohtiin. Itsenäisyyden aikana on sisällöltään asiallisesti samanlaisena säilyneen säännösten puitteissa neljässä tapauksessa pyydetty eduskunnan suostumusta edustajan syytteeseen saattamiseen. Näistä tapauksista kahdessa, vuosien 1932 ja 2020 valtiopäivillä, on perustuslakivaliokunta puoltanut suostumuksen antamista. Kummassakin tapauksessa suostumuksen antaminen sai täysistunnossa taakseen selvän enemmistön, mutta ei vaadittavaa 5/6:n enemmistöä. Se, että vaaditun määräänemmistön – jota ei ole syytä muuttaa – saavuttaminen voi jäädä käytännössä epätodennäköiseksi, ei kuitenkaan mitenkään merkitse, että perustuslakivaliokunnan täysistunnolle tekemä ehdotus edustajan syytteeseen saattamiseen suostumisesta olisi vailla merkitystä. Perustuslakivaliokunta tarkastelee asiassa sille kuuluvana tehtävänä valtiosäännön kannalta tärkeää ja periaatteellisesti muutoinkin huomiota vaativaa kysymystä parlamentaarisen puhevapauden ja kansanedustajiakin koskevan rikosoikeudellisen vastuunalaisuuden yhteisestä merkityksestä kyseessä olevassa tapauksessa. Täysistunnossa suostumuksen myöntämisestä tai epäämisestä päättävät kansanedustajat taas ottavat, ehkä eduskuntaryhmässä käytyjen keskustelujen ohjaamina, periaatekysymysten lisäksi huomioon poliittissävyyksiä suotavuusnäkökohtia. Valtiosääntöön liittyvien periaatekysymysten erittelyjen ja punnintojen esittämiseen perustuslakivaliokunta on nyt elimenä arvovaltaisempi kuin valiokunta oli 1930-luvulla. Vaikka perustuslakivaliokunnan puoltava suhtautuminen syytteen nostamista koskevan luvan antamiseen ei ratkaisekaan äänestyksen tulosta täysistunnossa, on valiokunnan perustellulla kannanotolla huomattava merkitys ko. kysymyksistä myöhemmin käytävissä keskusteluissa. Ehkä tätä merkitystä voi havainnollistaa pienellä ajatusleikillä: olisiko parlamentaarisen puhevapauden rajoja koskevien tulevien keskustelujen kannalta samantekevää, vaikka valiokunta olisikin vuonna 2020 päättänyt esittämään, että syytteeseen asettamista koskevaan pyyntöön ei tulisi suostua?

Edellä on jo viitattu siihen periaatteelliseen lähtökohtaan, että kansanedustaja on samalla tavoin sidottu lakiin kuin muutkin kansalaiset ja tähän sidonnaisuuteen on vain ne poikkeukset, jotka perustuslain säännöksissä on osoitettu. Tähän nähden on perusteltua katsoa, että muut kansanedustajaa vastaan

hänen edustajantoimessa noudattamansa menettelyn vuoksi ajettavat vaateet eivät vaatisi eduskunnan suostumusta. Kysymyksellä, joka lähinnä voisi koskea vahingonkorvauskanteen ajamista, ei juuri ole käytännön merkitystä.¹⁵⁹

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 kahtalainen. Se palvelee eduskunnan tarvetta tietää kansanedustajan esteistä hoitaa edustajantoimintaa. 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 suojaäännöksen 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 vapausrangais-

¹⁵⁹ 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 toimintaa, 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 tarkoitettu perusteellakin vahingonkorvauskanne.” Oikeusasiamies teki asiassa myös ehdotuksen valtioneuvostolle VJ 13 §:n muuttamisesta kansanedustajan lainsäädännöllisen suojan parantamiseksi mm. niin, ”että säännös ulotetaan koskemaan myös muita siinä säännellyillä perusteilla nostettavia kanteita kuin syytettä” (em. kertomus, s. 22). Ehdotus ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

tus.¹⁶⁰ Se ei myöskään ulotu tuomitun vapausrangaistuksen täytäntöön pane-
miseen. Sen sijaan se antaa suojaa tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten pidät-
tämis- ja vangitsemisvaltaa vastaan. Historialliselta taustaltaan säännös on tae
nimenomaan sitä vastaan, että hallitusvalta voisi poliisi- ja syyttäjäviranomais-
ten 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 sel-
lainen, että siitä säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta van-
keutta. 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 mahdolli-
sesti 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 ”el-
lei – – häntä tavata verekseltä rikoksesta – –”. Tuolla sanonnalla tarkoitettiin
rikoksentehtäjän tapaamista rikoksen teosta tai välittömästi sen jälkeen rikok-
sen tekopaikalta tai sen välittömästä läheisyydestä taikka keskeytyksettömästi
takaa-ajosta, joka oli aloitettu välittömästi teon jälkeen. Tällaisissa tilanteissa
voidaan lähteä siitä, että pidättäminen on kohdistunut ilman epäilyä oikeaan
henkilöön. Eduskunnan suostumuksen tarpeeseen vaikuttavana kriteerinä sa-
nontaa voitiin siten pitää hyvin selvänä. Sanonnan muuttaminen ei vaikuta
myönteiseltä muutokselta edustajan suojan kannalta.¹⁶¹ Mahdollisuus pidät-
tää ilman eduskunnan suostumusta koskee nyt verekseltä tapaamisen – jonka

160 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
pääösvaltaa. Tätä tulkintaa voidaan perustella aikaisempien vastaavien perustuslain sään-
nösten 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
viimemainittuun uudistukseen johtaneen esityksen perustelut, HE 14/1985 vp, s. 81.

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

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

Perustuslain 30,3 §:n rajoitus viranomaisten toimivaltuuksiin koskee vain pidättämistä ja vangitsemista. Säännös ei siten merkitse rajoitusta poliisilla virkatehtävissään olevaan kiinniotto-oikeuteen, olipa kyseessä pakkokeinolaissa tarkoitettu epäillyn kiinniottaminen – jonka on 24 tunnin kuluessa johdettava pidättämiseen tai vapauttamiseen – taikka poliisilaissa tarkoitettut ja lyhytaikaiseksi säädetty kiinniottamiset esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilön suojaamista varten.¹⁶² Kansanedustajan toimintamahdollisuuksien turvaaminen ei vaadi suojasäännöksen ulottamista tällaisiin lyhytaikaisiin vapaudenmenetyksiin, eikä se käytännön syistä olisi mahdollistakaan.¹⁶³

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.”¹⁶⁴

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.¹⁶⁵ 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,

¹⁶² Poliisilaki (872/2011) 2 luvun 2 ja 3 §.

¹⁶³ Tämän suuntaisesta käytännön kannanotosta ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 1971 (s. 39–41) selostettu päätös.

¹⁶⁴ PeVL 4/1986 vp, s. 3.

¹⁶⁵ LaVM 9/1986 vp, L 457/1987.

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.¹⁶⁶

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

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

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

Itsenäisyyden ajalta on tiettävästi kaksi tapausta, jossa on pyydetty eduskunnan suostumusta edustajan pidättämiseen tai vangitsemiseen.

166 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)

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. Pyynnön 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 pidättämisessä ilman eduskunnan suostumuksen pyytämistä nojattiin tiedonannossa VJ 14 §:n tulkintaan, jonka mukaan pidättäminen ei oikeudellisesti rinnastunut säännöksessä tarkoitettuun vangitsemiseen. Tulkinta herätti eduskunnassa myös arvostelua, mutta kun hallitus sai tiedonantoasiassa luottamuslauseen, voitiin eduskunnan katsoa jälkikäteen hyväksyneen pidätykset. Tilanteen jännitteisiin sisältyi sekin, että Rötö ja Pekkala oli väkivaltaisesti kyyditty perustuslakivaliokunnan istunnosta IKL:n toimesta Pohjanmaalle, jossa suostumuksen pyytämistä edeltänyt pidättäminen sitten tapahtui. – Eduskunta antoi vähin keskusteluin ja asiaa valiokuntaan lähettämättä suostumuksensa pyydettyihin edustajien vangitsemisiin.¹⁶⁷

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 13.6.1947.¹⁶⁸

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

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ Ks. 1947 vp ptk, s. 760–761, 919–921, 1043–1063, ja PeVM 38/1947 vp (asiak. IV, II).

kuuluneen ”valtiopäivien aikana” -varauksen ongelmallista tulkintaa¹⁶⁹ 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 lomalla, joitakin vasemmostoedustajia 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.¹⁷⁰

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 – edustajantointa seuraaviin vaaleihin saakka. Tätä vaatimusta korostaa meillä se, että vaalijärjestelmän selvänä lähtökohtana on henkilövaali.

Eräitä lakisääteisiä 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 saman-

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

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

aikaisesti 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.¹⁷¹ Eduskuntavaalien jälkeen valinta on TJ 77 §:n mukaan tehtävä viimeistään kello 12 kolmantena päivänä siitä, kun kansanedustajan valtakirja on tarkastettu.¹⁷² 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” edustajantointia hoitaa hänen varaedustajansa. Muotoilut viittaavat siihen, että edustajantoimi on tuon Euroopan parlamentin jäsenenä toimimisen aikana edelleen jotenkin ko. kansanedustajan nimissä.¹⁷³ Säännöksen muotoilu ei kuitenkaan oikein osoita, miten tämä ”siksi ajaksi, jonka” -ajanjakso määrittyy. Tarkoittaako säännöksen viittaus aikaan, jonka kansanedustaja ”toimii” Euroopan parlamentin jäsenenä, yksinkertaisesti juuri sitä aikaa, jonka parlamentin jäsen parlamenttia koskevien Euroopan unionin säädösten mukaan ylittää tai toimii tai voi toimia parlamentin jäsenenä? Kysymys olisi tällöin lähinnä parlamentin ko. toimikauden loppuun toimimisesta tai parlamentissa toimimisen päättymisestä parlamentin jäsenen tehtävää koskevien yhteenso-

171 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.

172 Valtakirjan tarkastuksesta ja sen merkityksestä tässä yhteydessä ks. myös edellä alaviitteen 26 kohdalla ja itse alaviitteessä esitettyä.

173 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 ensi vaiheessa säädettiin tilanteessa, jossa ensimmäiset Suomesta tulevat jäsenet Euroopan parlamenttiin valittiin kiirejärjestelyinä eduskunnassa. Ko. laeista ks. myös PeVM 8/1994 vp ja PeVM 7/1998 vp.

pimattomuussäännösten vuoksi.¹⁷⁴ 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 tiettävästi esiintynytkään 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 loppumisesta tai parlamenttia koskevista yhteensopimattomuussäännöksistä väistämättä johtuvaa parlamentissa toimimisen päättymistä pyrkinyt palaamaan hoitamaan kansanedustajan tehtävää.¹⁷⁵ Kevätkesän 2018 tapahtumainkulussa eduskuntaan kuitenkin palasi yksi aikanaan kansanedustajaksi valittu mutta Euroopan parlamentissa toimimisen valinnut henkilö nähtävästi täysin vapaaharkintaisesti ja siis ilman viitattua kaltaista, parlamentissa

174 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, välittömillä 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 §.

175 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).

toimimisen päättymistä merkitsevää syytä.¹⁷⁶ Kysymys TJ 77 §:n säännöksessä tarkoitetun valinnan merkityksestä ja yksilön sen jälkeisestä valintavallasta kaipaishi ehkä vielä selventämistä säännöksissä.¹⁷⁷

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.¹⁷⁸ Säännöksen on katsottu kattavan myös siviilipalveluksen suorittamisen.¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ 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

176 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 pyydyttyä asiantuntijalausuntoa edustajantointeen palaamisesta.

177 TJ 77 §:n säännöstä on vastikään jonkin verran muutettu (256/22.2.2023). Muutoksista ks. PNE 2/2022 vp ja PeVM 8/2022 vp. Muutokset eivät merkinneet selvennystä edellä tekstissä viitattuun kysymykseen.

178 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.

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

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

pitkään ollut valtiosäännön selvä lähtökohta.¹⁸¹ Vankeuslain (767/2005) 2 luvun 1 §:n mukaan on rangaistus pantava täytäntöön ilman aiheutonta viivytystä. Saman luvun 3 ja 4 §:n säännösten nojalla voidaan tuomitulle tietyin 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.¹⁸² Vapausrangaistuksen suorittaminen ei merkitse edustajantoimen päättymistä, vaan sen hoitamisen keskeytymistä. Jos vapausrangaistus päättyy ennen edustajan toimikauden päättymistä, edustaja voi palata hoitamaan tointa 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.¹⁸³

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 halukaan ottaa

181 Ahava (1914, s. 37) toteaa kommentoidessaan 1906 VJ 10 §:n säännöstä kiellosta estää edustajaa toimimasta kansanedustajana: ”Mutta oikeudenhoidon säännöllistä kulkua tämä säännös ei voi estää. Vapausrangaistusta kärsivä kansanedustaja ei voi päästä vp:lle edustajantointaan täyttämään.” Varhaisista esiintyneistä tapauksista ja niiden käsittelystä ks. mainittu kohta ja Hakkila 1939, s. 411, 434, sekä Salervo 1977, s. 140, 155. Ks. myös 1928 VJ 17,2 §, joka kuului: ”Jos edustaja kärsii vapausrangaistusta, menettäköön siltä ajalta edustajanpalkkionsa.” Säännös oli voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Vastaavaa säännöstä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi ottaa uuteen perustuslakiin, vaan se siirrettiin – kuten muutkin 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.

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

183 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.

kansanedustajan tehtävää vastaan.¹⁸⁴ Säännös seuraa – hiukan väljempänä – vastaavia aikaisempia säännöksiä.¹⁸⁵ 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 henkilökohtaisilla syillä. Esimerkiksi nimitys korkeaan virkaan tai valinta yhteiskunnallisesti merkittävään tehtävään on yleensä katsottu perustelluksi syyksi vapautuksen myöntämiselle.¹⁸⁶

Säännöksen muotoilu jättää eduskunnalle suuren harkintavallan. Aikaisempi käytäntö saa huomattavaa, tosiasiallisesti ohjaavaa merkitystä tällaisen säännöksen soveltamisessa. Noudatettua käytäntöä voidaan luonnehtia, kuten yllä olevassa 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

184 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.

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

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

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 määräjän kestävä, 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 odotteluvelvollisuuksia, 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:

”Laillisenä esteenä voisi tulla kyseeseen lähinnä pitkäaikainen sairaus. Kun eduskunta on yleensä suhtautunut varsin myönteisesti vapautuspyyntöihin, ei lailliseen esteeseen vetoaminen ole juuri ollut tarpeellakaan. Niinpä on vapautus edustajantoimesta voitu myöntää sairauden perusteella, senaattoriksi, korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi, maaherraksi tai lähettilääksi nimittämisen johdosta, kaupungin- tai kauppalaanjohtajan virkoihin tai muuhun sellaiseen tehtävään ryhtymisen vuoksi, joka ei vaikeuksista sovellu yhteen edustajantoimen hoitamisen kanssa, joskus myös armeijan vakinaiseen palvelukseen astumisen vuoksi tai pois maasta siirtymisen takia. Yleensä vain niissä tapauksissa, joissa vapautuspyyntö on perustunut poliittisiin syihin tai joissa ilmoitusta epäpoliittisesta perusteesta (sairaus) huolimatta on arveltu takana olevan poliittisia syitä, on pyyntö aiheuttanut eduskunnassa keskustelua ja joskus tullut hylätyksikin. Muun laatuissa tapauksissa vapautuspyyntöä ei koskaan ole hylätty, vaikka se onkin muutaman kerran aiheuttanut keskustelua, kerran jopa äänestyksenkin.”¹⁸⁷

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

Myös myöhemmässä käytännössä näyttää edustajan toimesta myönnetyn vapautuksen perusteena ainakin vuosina 1979–1997 yksinomaisesti olleen merkittävään virkaan tai tehtävään nimittäminen. Pääasiassa samanlainen käytäntö näyttää jatkuneen myös nykyisen perustuslain aikana.¹⁸⁸ Tietävästi on vuoden 1979 jälkeen ollut vain kaksi tapausta, joissa pyydettyä vapautusta ei ole myönnetty.¹⁸⁹

Edellä sanottu koskee edustajantoimesta kokonaan vapauttamista. Siitä poik-kesi 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

188 Käytännöstä vuosina 1979–1997 ks. lyhyesti Hidén 2004, s. 69 ja siinä alav. 12. Vuosien 1979–2018 vapautuspäätöksistä sisältyy yksityiskohtainen luettelo silloisen istuntoasiainneuvoksen 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 2010-luvulla 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 HeSa:n lauantaivierana 6.9.2014 ja Suomen Kuvalehden Suoraan sanoen -kolumnissa 12.9.2014.

189 Tapauksista vanhempi on ed. Stenius-Kaukosen 16.11.1991 eduskunnalle osoittama vapautuspyyntö, jonka perusteina olivat edustajan käsitykset politiikan moraalista rappiosta ja hänen arvionsa mahdollisuuksistaan hoitaa edustajaintointaan 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.

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.¹⁹⁰

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.¹⁹¹

Perustuslain 28,3 §:n mukaisiin toimiin voidaan ryhtyä vain, jos edustaja ”olenaisesti 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

190 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 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.

191 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 edustajanpalkkion menettämismahdollisuudesta edustajantoimen laiminlyönnin johdosta ei enää säädetä perustuslaissa, on asiasta säännös edustajanpalkkiosta annetun lain 2,3 §:ssä (216/2007).

ylimmän valtiollisen vallan käyttöön ja tehtävään tullaan suostumuksen perusteella, eivät eduskunnasta riippumattomat tehtävät 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.¹⁹² 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 täysistunnon harkinnassa, erotetaanko kansanedustaja määrääjäksi vai kokonaan. Määrääjän pituus on säännöksessä jätetty avoimeksi. Pitkää määrääikää 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 edustajaintointaan.¹⁹³

Edustajantoimen laiminlyönnin mahdollisten seuraamusten lisäksi on PL 28 §:ssä säädelty myös edustajan saaman rikostuomion mahdollisia seuraamuk-

192 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.

193 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.”

sia (PL 28,4 §). Rikostuomioiden¹⁹⁴ vaikutuksessa edustajantoimen pysyvyyteen muodostaa vuonna 1969 toimeenpantu rangaistusjärjestelmän uudistus selvän käännekohdan. Sitä ennen oli kysymys tietynlaisten rangaistustuomioiden automaattisesta vaikutuksesta, sen jälkeen on ollut kysymys niiden eduskunnalle antamasta päätösvallasta.

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

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

”– Valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n kohdalta on todettava, että jos tämä pykälä jätettäisiin muuttamatta, aiheutuisi siitä, ettei kansanedustajaksi valitun henkilön edustajan toimi enää lakkaisi hänen tekemänsä sellaisen rikoksen johdosta, josta on seurannut valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu lisärangaistus. Tämä olisi kuitenkin erittäin arveluttavaa, varsinkin milloin kansanedustaja on syyllistynyt rikokseen, joka on omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta häneen. Tämän epäkohdan korjaamiseksi ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen

194 Vuosina 1934–1944 oli VJ 7 § voimassa muodossa, jonka mukaan jo syyte tietyistä rikoksista johti vaalikelpoisuuden ja siten myös edustajantoimen menettämiseen. Osana kommunisteja vastaan tähdättyjä lainsäädäntöhankkeita muutettiin VJ 8 §:ää lailla 240/25.5.1934 niin, että vaalikelpoisuutta vailla oli paitsi valtio- tai maanpetosrikoksesta rangaistukseen tuomittu myös se, joka oli syytteessä mainitusta rikoksesta ”tai jota vastaan sellaisesta rikoksesta nostettavaa syytettä varten asianomaisen syyttäjä 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 ilmoittettua, että hovioikeuden kanneviskaali oli jättänyt hovioikeuteen heitä vastaan syytekirjelmän valtiopetoksen valmistelusta. Ks. 1941 vp ptk, s. 1250–1251. Välirohanteon 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.

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.”¹⁹⁵

Perustuslakivaliokunta yhtyi esityksen peruslinjaan, mutta katsoi, että eduskunnan ei tällaisissa lievissä rikoksissa olisi välttämätöntä tutkia, voiko edustaja jatkaa edustajantoimessa. Sen sijaan riittäisi, että eduskunnalle vain varataisiin 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 äänistä¹⁹⁶. Tältä pohjalta hyväksyttiin VJ 8 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan, jos edustaja oli tuomittu vaalitoimituksen jälkeen kuritushuoneeseen tai muusta kuin VJ 6 §:n 2 momentissa tarkoitettusta vaalirikoksesta vankeuteen ja ”rikoksen laadun ja tekotavan osoittaessa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoimensa edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta”, eduskunta saattoi kahden kolmasosan enemmistöllä tehdyllä päätöksellä julistaa hänen edustajantoimensa lakanneeksi (4/1969). Säännökseen ei tämän jälkeen tehty oleellisia muutoksia. Uuden perustuslain säätämisessä lähdettiin siitä, että PL 28,4 §:ään otetut uudet säännökset vastasivat asiallisesti silloisen VJ 8,4 §:n säännöksiä.

Jotta eduskunta ylipäätään voisi ottaa tutkiakseen kysymyksen siitä, miten tietyn edustajan saama rangaistustuomio vaikuttaa hänen edustajantoimensa pysyvyyteen, on PL 28,4 §:n alussa asetettujen edellytysten täyttyvä. 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 toiminta-

¹⁹⁵ HE 73/1968 vp, s. 5.

¹⁹⁶ 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).

periaatteista: 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.¹⁹⁷

Perustuslain kohdan 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.

Perustuslain kohdan 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 voidaan 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 perustus-

197 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.

lakivaliokunnassa 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 täyttyvän, 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 ratkaisuilla – ja niiden pohjana olevilla tuomioilla – ei ole vaikutusta henkilön vaalikelpoisuuteen seuraavissa vaaleissa.

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

Entinen ministeri Kauko Juhantalo sai 29.10.1993 valtakunnanoikeudessa yhden vuoden ehdollisen vankeustuomion jatketusta rikoksesta, joka käsitti virkavelvollisuuden rikkomisen ja lahjuksen ottamisen. Kuuden edustajan ehdotettua, että eduskunta tutkisi VJ 8,4 §:n mukaisesti, oliko edustaja 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 määräävälle tuomioistumelle. – – 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 ponnassa valiokunta esitti, että VJ 8,4 §:ssä säädetyt perustuslailliset edellytykset olivat olemassa, jotta päätös edustajantoimen lakkauttamisesta voitiin tehdä. Eduskunta päätti 3.12.1993 äänin 134–31 julistaa edustaja Juhantalon edustajantoimen lakanneeksi.¹⁹⁸

Kansanedustajan puheoikeus

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

¹⁹⁸ Ks. PeVM 15/1993 vp ja 1993 vp ptk, s. 4756–4779, sekä Hidén 2004, s. 75–77. Ko. syytteestä ja tuomiosta valtakunnanoikeudessa ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1993, s. 43–51.

muutoin kuin yleisönä haluttaisiin tästä laajentaa, olisi se mahdollista vain perustuslain muutoksella tai poikkeuslailla.¹⁹⁹

Kansanedustajan yleinen riippumattomuus ja hänen valtiopäivillä lausumiaan mielipiteitä koskeva syyttämisrajoitus tähtäävät kansanedustajan puhe- ja esiintymisvapauden suojaamiseen. Näissä PL 29 §:n ja 30,2 §:n säännöstöissä 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 käsitteystä. Säännöksen taustana oli vuoden 1928 VJ 57 §, jonka mukaan edustajilla oli oikeus saada puheenvuoro ilmoittautumisjärjestyksessä sekä puhua vapaasti pöytäkirjaan ja lausua mielensä kaikista silloin keskustelun alaisina olevista asioista ja kaiken sen laillisuudesta, mitä valtiopäivillä tapahtuu. Jotta täysistuntokeskustelut jäsenyisivät ja elävöityisivät, säädettiin puheenvuoron saamisjärjestystä koskevaan kohtaan sittemmin lukuisia poikkeuksia. Pääsäännöksi perustuslaissa jäi kuitenkin edelleen se, että puheenvuorot jaetaan pyytämisyjärjestyksessä. Vapaasti puhumisen oikeutta koskevaan perustuslain sääntöön ei sen sijaan puututtu. Uuteen perustuslakiin ei yleissäännöstä puheenvuorojen saamisjärjestyksestä enää otettu.

199 Valtiopäivien avajaisissa ja päättäjäisissä 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.

Sitä, miten säätämisvaiheessa suhtauduttiin uuden puhevapaussäännöksen merkitykseen, valaisevat lausumat perustuslakivaliokunnan perustuslakiehdotuksesta antamassa mietinnössä²⁰⁰. 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”.²⁰¹ Valiokunta liitti tähän toteamukseen kuitenkin eräitä varauksia jossain määrin tulkinnanvaraiseksi jääneessä kappaleessa:

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

Edustajan puhevapauden oikeudellisista ulottuvuuksista voidaan ensiksi todeta joitakin yleisiä seikkoja. Puhevapautta tietysti rajoittavat tai voivat rajoittaa seikat, jotka johtuvat jostakin perustuslain normista. Esimerkkinä voidaan viitata kysymyksiä, ilmoituksia ja ajankohtaiskeskusteluja 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 pikem-

²⁰⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 14–15.

²⁰¹ Lausuma ”ilman määrällisiä rajoituksia” sisältyi jo ko. esitykseen (HE 1/1998 vp, s. 85). Muotoilu on sikäli mielenkiintoinen, että Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä, jota yleensä suoraan seurattiin hallituksen esityksessä, oli tässä kohden muotoilu ”kaikissa käsittelyvaiheissa ja niin monta kertaa kuin katsoo tarpeelliseksi” (Komiteamietintö 1997:13, s. 154). Hallituksen ja perustuslakivaliokunnan muotoilu torjuu puheenvuorojen pituuteen puuttumisen, mitä komitean muotoilu ei suoraan tee.

minkin säännös siitä, että silloin kun voidaan keskustella, puheoikeus on vapaa. Estettä ei siten ole sille, että työjärjestyksessä säädetään esimerkiksi vaalit eduskunnassa toimitettavaksi keskustelutta tai välikysymys lähetettäväksi valtioneuvoston vastattavaksi ilman keskustelua. Eduskunnan toiminnan luonteeseen kuitenkin kuuluu, että ennen varsinaista päätöksentekoa täysistunnossa täytyy edustajilla olla mahdollisuus keskusteluun. Vaikka jossakin asiassa tai vaiheessa ei keskustelu itse asiasta olisikaan sallittu, täytyy edustajalla olla PL 31 §:n 1 momentin lopun mukaan aina mahdollisuus lausua näkemyksensä kulloinkin esillä olevasta menettelystä ja sen laillisuudesta. Täysin vapaaseen puheoikeuteen voi luonnollisesti kohdistua rajoituksia, jotka aiheutuvat kokousteknisiksi luonnehdittavista toimista, esimerkiksi keskustelun julistamisesta päättyneeksi tai istunnon keskeyttämisestä.

Puhevapaussäännös koskee vain puhevapauden oikeudellisia rajoituksia tai rajoittamismahdollisuuksia. Se ei siten estä esimerkiksi antamasta suosituksia puheiden pituudesta tai pyrkimästä eduskuntaryhmien sopimuksin tosiasiallisesti vaikuttamaan puheiden pituuteen.²⁰²

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 pyrittäisiin merkittävästi rajoittamaan.

Edustajan täysin vapaaseen oikeuteen puhua täysistunnossa voitaisiin ajatella kohdistettavaksi erilaisia rajoituksia. Tässä ne voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Yhtäältä olisivat määrälliset rajoitukset, kuten esimerkiksi puheenvuoron pituuden rajoittaminen tai tietyn asian käsittelyssä edustajan käytettävissä olevien puheenvuorojen lukumäärän rajoittaminen. Kun perustuslainsäännös tässä turvaa oikeuden ”vapaasti puhua”, on aikaisempien perustuslainsäännösten poh-

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

jalta muodostunut vakaa käytäntö ja säätämisasiakirjoissa esitetyt perustelut huomioon ottaen ilmeistä, että tällaiset konkreettiset rajoitukset eivät kuulu puhemiesneuvoston toimivaltaan eikä toimivaltaa niihin voida myöskään työjärjestyksessä hänelle osoittaa.²⁰³

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

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

”Säännöksellä pyritään luomaan mahdollisuus järjestää edustajille tilaisuus nopeatempoisen vuoropuhelun käymiseen esimerkiksi jonkin merkittävän lakiesityksen ensimmäisen käsittelyn alussa. Säännös edellyttää, että puhemiesneuvosto tekee asiasta päätöksen etukäteen, eli puhemiesneuvoston päätöksen tulee olla edustajien tiedossa ennen kuin puheenvuorojen varaaminen yleensä 3 tuntia ennen istuntoa alkaa. Puhemiesneuvosto voi päättää varata vuoropuhelua varten vain osan keskustelusta, joten edustajilla on aina mahdollisuus käyttää asiasta myös pidempi puheenvuoro vuoropuhelulle varatun ajan päätyttyä. Vuoropuhelulle varatun osuuden kuluessa puhemiesneuvostolla 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.”²⁰⁴

203 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.”

204 PNE 1/1999 vp, s. 28.

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 kannanotossa²⁰⁵ esitettyjä näkökohtia.

Edustajan puhevapauden rajoittamismahdollisuuksien kannalta merkittävä ja samalla merkittävyteensä 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:

”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 työ-

²⁰⁵ PeVM 10/1998 vp.

järjestykseen 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 vuoden 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.²⁰⁶ Se, milloin puheenvuoron käyttäjän katsotaan poikkeavan asiasta, jää viime kädessä puhemiehen harkittavaksi parlamentaarisen käytännön pohjalta. Kun kyseessä on perustuslaissa

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

turvaton ja eduskunnan riippumattomalle toiminnalle tärkeän oikeuden rajojen määrittely, ei ”asian” kovin ahdas ymmärtäminen voi tässä kuitenkaan olla paikallaan.²⁰⁷

Kolmannen tyyppisiä rajoituksia voi liittyä puheenvuorojen antamiseen. Toisin kuin vielä oli 1928 VJ 57 §:ssä, ei PL 31,1 §:n säännökseen sisälly mainintaa oikeudesta saada puheenvuoro ilmoittautumisjärjestyksessä. Puheenvuorojen antamisen säätely onkin nyt siirretty työjärjestykseen, lähinnä sen 50 ja 51 §:ään. Pääsääntönä on edelleenkin – nyt TJ 50,1 §:ssä säädettyinä – että puheenvuoron saa ilmoittautumisjärjestyksessä. Vaikka puheenvuorojen antamisjärjestystä ei enää säädetäkään perustuslaissa, asettaa edustajalle taattu oikeus puhua vapaasti 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.

207 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 käsitteilytilanteissa 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 asiayhteyspiirin määrittäminen tulee vaikeaksi. Toisessa ääripäässä on tilaisuuksia, nimenomaan budjettiesityksestä käytävä lähetekeskustelu ja sen yksityiskohtaista käsittelyä edeltävä yleiskeskustelu sekä hallituksen kertomuksesta käytävä keskustelu, joissa tuon relevantin piirin rajaukseen ei oikeastaan pyritäkään, vaan annetaan puheenvuorojen kattaa julkinen yhteiskuntapoliittinen 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.”

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 kesto 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 keskustelun osaan, ei voine tarkoittaa poikkeamista siitä, että edustajalla on oikeus vapaasti ja muiden edustajien kanssa yhdenvertaisesti osallistua päätöksentekoa edeltävään keskusteluun. Järjestely, jossa keskustelu näkyvästi jaettaisiin merkittäväksi arvioituun keskusteluun ja ”täydentävään”, lähinnä ehkä vain puhevapauden huomioon ottamiseksi mahdollistettuun keskusteluun, ei hengeltään sopisi puhumisvapauteen ja edustajien periaatteelliseen oikeuteen pyrkiä puheenvuoroin vaikuttamaan päätöksentekoon täysistunnossa.

Puhujan velvollisuus pysyä käsiteltävänä olevassa asiassa on ymmärrettävästi tullut käytännössä useinkin esille siinä muodossa, että puhemies on kehottanut puhujaa pysymään asiassa. Tähän vaatimukseen suhtautuminen on voinut tulla esille myös niissä suomalaisessa käytännössä harvoin esiintyneissä tilanteissa, joissa edustajat ovat turvautuneet jarrutukseen eli obstruktion.

Jaakko Nousiainen kuvaa jarrutuksen mahdollisuuksia ja jarrutukseen suhtautumista eduskunnassa seuraavasti:

”Tämä [puheoikeuden] vapaamielinen järjestely mahdollistaa siten paitsi puhtaasti propagandistiset ja 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.”²⁰⁸

208 Nousiainen 1977, s. 459.

Merkittäviä jarrutustapauksia on itsenäisyyden aikana ollut kuusi.²⁰⁹

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 riittävyden 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.²¹⁰

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 koollaoloon 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.

209 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 kevätistuntoa 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 ”mittasuhteiltaan pieni” ja että siitä oli nähtävissä varsin vähän merkkejä eduskunnan asiakirjoissa, mutta lehdistössä oli asiaan kiinnitetty runsaasti huomiota.

210 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 päättyessä edustaja Tanner lausui (s. 1972): ”Yksinomaaisena tarkoituksenamme on ollut täten painostaa amnestiakysymyksen ratkaisemisen tärkeyttä, kun meiltä kaikki muut tiet tämän asian eteenpäinviemiseksi on tehty mahdottomaksi. Halusimme mahdollisimman ymmärrettävällä ja voimakkaalla tavalla saada kaikille selväksi, miten vakava amnestiakysymys tällä hetkellä on sekä että maassa ei tule rauhaa, ennen kuin se on saatu ratkaistuksi.”

Lakiehdotusta ei ehditty käsitellä loppuun ennen valtiopäivien päättymistä.²¹¹

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. Siirrettäväksi tarkoitettujen lapsilisäsuoritusten katsottiin erääntyvän maksettavaksi toisen vuosineljänneksen päättyessä. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan jo maksettaviksi langenneisiin maksuihin puuttuminen olisi ollut omaisuuden perustuslainsuojan vuoksi mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. 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 maanantain 1.7. välisenä yönä puolen yön jälkeen ja siis kolmannen vuosineljänneksen puolella. Omaksutun tulkinnan mukaan olivat lakiehdotuksessa tarkoitetut lapsilisät tällöin jo erääntyneitä ja lakiehdotus vaati siten perustuslain säätämisyjärjestyksen noudattamista. Kun tämä ei ollut mahdollista sen vuoksi, että toisessa käsittelyssä hyväksyttyä johtolausetta ei enää voitu muuttaa, puhemies katsoi, että ehdotusta ei enää voitu esitellä äänestykseen. Näin se raukesi.²¹²

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. Pöytä-

²¹¹ Ks. 1935 ylim. vp ptk, s. 77–661. Ks. myös Nousiainen 1977, s. 459–460.

²¹² 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.

kirjasivuja kertyi yli 500. Kun kävi ilmeiseksi, että ensimmäistä käsitteilyä ei saatu ajoissa päätökseen, esitys raukesi.²¹³

Vuoden 1974 valtiopäivillä vastusti kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä koulujärjestelmän perusteista annetun lain muutosehdotusta ja siinä erityisesti yksityisiä oppikouluja koskevaa säätelyä. Vastustustaan se korosti lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä pitämillään pitkillä puheilla. Ehdotuksen torjumiseen jarrutuksen avulla ei tässä tilanteessa ilmeisesti kuitenkaan ollut tarpeellisia, esimerkiksi käsitteilyyn käytettävissä olevaa aikaa koskevia edellytyksiä. Neljän päivän täysistuntokeskustelujen jälkeen eduskuntaryhmä lopetti käsittelyn viivyttämisen ja ilmoitti jättävänsä vastuun asiasta muille ei-sosialistisille ryhmille.²¹⁴

Eduskunta käsitteli vuoden 1994 syksyllä Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen hyväksymistä, jolloin eräät Suomen jäsenyyteen kriittisesti suhtautuvat, lähinnä keskustaan sekä oppositiossa olleisiin vasemmistoliittoon ja Suomen kristilliseen liittoon kuuluvat kansanedustajat pyrkivät jarrutuksella ainakin hidastamaan sopimuksen käsittelyä. Jo sopimusta koskevan esityksen lähetekeskustelussa 6. ja 7.9.1994 käytettiin runsaasti puheenvuoroja. Varsinainen jarrutuskeskustelu käytiin lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä. Keskiviikkona 2.11. alkanut istunto jatkui maanantain 7.11. puolelle, ja sen aikana kertyi pöytäkirjasivuja lähes 900. Jarrutuksen eräänä tavoitteena ilmeisesti oli lykätä asiaa koskeva päätöksenteko siksi, kunnes Ruotsissa unionin jäsenyydestä samoihin aikoihin (13.11.1994) toimeenpannun kansanäänestyksen tulos olisi selvillä (yli 52 prosenttia äänesti jäsenyyden puolesta). Esityksen kolmannessa ja ainoassa käsittelyssä

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

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

14.–17.11.1994 keskeytyksin käydyssä keskustelussa kertyi vielä yli 400 pöytäkirjasivua. Esitys hyväksyttiin 18.11.1994 äänin 152–45.^{215 216}

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 perustuslain kohdista.²¹⁷ Sen sisältöä on tarkoituksenmukaista tarkastella kolmen kysymyksen kautta: mikä käyttäytyminen kuuluu säännöksen soveltamisalaan, minkälaista edustajan käyttäytymistä säännös edellyttää sekä minkälaisiin seuraamuksiin ja minkälaisessa menettelyssä edustajan käyttäytyminen voi johtaa.

-
- 215 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. Ensimmäisestä käsittelystä 2.11.(–7.11.) ks. 1994 vp ptk, s. 3601–4495. Toinen käsittely oli 8.11. ks. 1994 vp ptk, s. 4499–4582, ja kolmas käsittely 14.11.–18.11. ks. 1994 vp ptk, s. 4690–4822, 4824–4919, 4922–5014, 5021–5078, 5089–5145, 5158–5161. Jarrutuksen liittämisestä Ruotsin kansanäänestyksen tuloksen tiedoksi saamiseen ks. esim. ed. Väyrysen puheenvuoroja 1994 vp ptk, s. 4458–4459, 4477, ja ed. Rädyn puheenvuoro, s. 4471–4473.
- 216 Edustajan oikeus vapaasti puhua voi periaatteessa merkitä jarrutus- tai hidastamis-mahdollisuuksia myös valiokuntien 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” valiokunnissa on nähtävästi kuitenkin jäänyt harvinaiseksi. Yrjö Blomstedtin 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 jarruttamisen suuressa valiokunnassa 12.6.–15.6.1950 (s. 47–52) ja tasavallan presidentin toimikauden jatkamista koskeneen esityksen (HE 247/1972 vp) käsittelyn jarruttamisen perustuslakivaliokunnassa tammikuussa 1973 (s. 67–72). Tuoreena tapauksena voidaan mainita lukuioiden 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 käsittelystä, että ”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. Helsingin Sanomien pääkirjoituksen 10.3.2015 mukaan 9.3. kokouksessa ”oppositio edustajat intoutuivat niin vuolaisiin puheenvuoroihin, että valiokunnan aika loppui kesken”. Kyseessä oli – kuten jarrutustilanteissa yleensäkin – aikapulan hyödyntäminen: eduskunta oli vaalien alla lopettamassa työskentelynsä vielä samalla viikolla.
- 217 Ks. 1906 VJ 48 §:n 2 momentti ja sitä sanatarkasti vastannut 1928 VJ 58 §. Säännöksissä mainittiin yhtenä mahdollisena seuraamuksena järjestyksen rikkomisesta myös edustajan saattaminen syytteeseen tuomioistuimessa. Säännöksissä kiellettiin erikseen myös loukkaavat sanat hallituksesta. Säännösten sisällöstä ks. esim. Hidén 1967, erit. s. 817–821.

Velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti koskee kansanedustajan esiintymistä täysistunnossa. Aikaisempien vastaavien säännösten nojalla on esitetty, että käyttäytymisvelvoite koskee myös kansanedustajan esiintymistä valiokunnassa.²¹⁸ 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 vakauuskriteereitä. 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.²¹⁹

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 näyttäisi olevan estettä sille, että säännöstä voitaisiin soveltaa myös edustajan esiintymiseen 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 käyttettyjen ilmausten vuoksi katsoo

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

219 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 säätelyä, eivät sellaisenaan enää sovellu nykyiseen säännökseen.

rikkovan perustuslain säännöksessä vaadittua vakautta ja arvokkuutta tai toisen henkilön loukkaamiskieltoa.²²⁰

Kansanedustajan kirjallisiin lausumiin ja erityisesti lausumiin valiokuntatyössä kohdistuvan – tai kohdistettavissa olevan – valvonnan kannalta mielenkiintoinen on eräs perustuslakivaliokunnan mietintö vuoden 1974 valtiopäivillä (PeVM 43/1974 vp). Asiassa oli täysistunnon päätöksellä lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten ed. Korttesalmen ja neljän muun kansanedustajan kirjelmä, jossa katsottiin lakivaliokunnan rikkoneen valtiopäiväjärjestystä, kun Korttesalmelta oli evätty mahdollisuus jättää tietynsisältöinen vastalause lakivaliokunnan mietintöön. Epäämisen syynä oli ollut se, että yhden kappaleen Korttesalmen vastalauseessa ei katsottu olevan sopusoinnussa valtiopäiväjärjestyksen 58 §:n kanssa. Mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi muun muassa:

”Kun nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys vastalauseen sisällön sopivuudesta, perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiopäiväjärjestyksen 58 §:n mukaan edustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti eikä hän saa käyttää loukkaavia, pilkallisia tai muuten sopimattomia sanoja hallituksesta tai yksityisistä henkilöistä. Vallitsevan käsityksen mukaan tämä käyttäytymisnormi on luonteeltaan yleinen ja sitä on noudatettava kaikessa eduskuntatoiminnassa, täysistuntojen lisäksi myös valiokunnissa laadittaessa muun muassa vastalauseita. Kun vastalause on mietinnön oleellinen osa ja samalla osa eduskunnan virallisista asiakirjoista, on sekä tieteisopissa että käytännössä katsottu, että valiokunnan on huolehdittava, että vastalause täyttää ne vaatimukset, jotka valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys asettavat eduskunnan virallisille asiakirjoille. Tämän on todettu merkitsevän, että valiokunnalla on sekä oikeus että velvollisuus tarkastaa, sisältääkö vastalause jotakin sellaista, joka ei kuulu käsiteltävänä olevan asiaan tai on vastoin valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Mikäli vastalause ei täytä näitä vaatimuksia, vaan sisältää esimerkiksi sopimattomia, loukkaavia, pilkallisia tai asiaan kuulumattomia sanontoja, on katsottu, ettei sitä voida liittää valiokunnan mietintöön – –.”

”– Huolimatta edustajalle valtiopäiväjärjestyksen mukaan kuuluvista oikeuksista lausua mielipiteensä on nyt esillä olevassa tapauksessa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ollut tämän vuoksi syytä valtiopäiväjärjestyksen 58 §:n nojalla kehottaa ed. Korttesalmea muuttamaan perustelujen sanamuotoa ja

220 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.

jättää vastalause liittämättä mietintöön, kun ed. Kortesalmi on ilmoittanut kieltäytyvänsä noudattamasta mainittua kehotusta.”

Valiokunnan kannanotto on jo varsin vanha. Toisaalta voidaan todeta, että se on varsin konkreettinen, annettu nykyisiä säännöksiä relevanteilta osin vastaavien säännösten pohjalta ja sopii linjaltaan myös nykyisiin käsityksiin edustajilta edellytetyn vakaasti ja arvokkaasti esiintymisen sisällöstä.

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, minkälaisiksi 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.²²¹

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

²²¹ Aikaisempien säännösten puitteissa esiintyneestä käytännöstä ennen 1960-luvun loppupuolta ks. Hidén 1967, sekä Salervo 1977, s. 143–146.

pöytäkirjasta, huomautti käytetyistä sanoista.²²² Menettelyä voidaan pitää myös uuden perustuslain 31,2 §:n mukaisena.²²³

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

Tapauksia, joissa täysistunto on joutunut harkitsemaan seuraamuksen määräämistä, on yksikamarisen eduskunnan aikana tiettävästi ollut vajaat kaksi-

222 Ensimmäinen tällainen tapaus lienee ollut 1908 toisilla 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. Uudemmasta käytännöstä ks. esim. 1982 vp ptk, s. 5075.

223 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.

kymmentä.²²⁴ Niissä on yleensä päädytty nuhteiden ja varoituksen antamiseen. Seitsemässä tapauksessa on edustaja tai edustajia tietävästi määrätty pidätettäväksi eduskunnan istunnoista.²²⁵ 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.

224 Ko. aikaisemmista tapauksista ks. 1922 vp ptk, s. 1500–1502; 1923 vp ptk, s. 660, 669–671; 1927 vp ptk, s. 1162, 1176–1177; 1934 vp ptk, s. 1317–1320; 1935 vp ptk, s. 595, 600, 603, 639, 677–688; 1949 vp ptk, s. 2540; 1957 vp ptk, s. 1467–1468; 1964 vp ptk, s. 2061. Ko. säännösten soveltamistapauksiin voidaan lukea myös vuoden 1953 valtiopäivillä esillä ollut tilanne, jossa eduskunta päätti puhemiesneuvoston ehdotuksesta antaa nuhteet ja varoituksen kolmelle kansanedustajalle, jotka olivat tulitikuilla kiilanneet äänestysnappulansa istuntosalissa niin, että äänestyskone antoi heidän poissa ollessaan jatkuvasti tietyn tuloksen, 1953 vp ptk, s. 3698–3701. Ko. tapauksista ks. lyhyesti myös Hidén 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.

225 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 puhemiesstä loukkaamalla rikkonut järjestystä, ks. 1934 vp ptk, s. 1317–1320. Uudemmissa, vuoden 1970 jälkeisistä tapauksista, ks. edellisessä viitteessä esitettyä. Vain yhdessä tapauksessa on täysistunto tietävästi 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.

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 sopisikin laatusa 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.

Aikaisempien perustuslain säännösten²²⁶ mukaan yksi mahdollinen seuraamus edustajan sopimattomasta käyttäytymisestä oli se, että eduskunta päättäisi saattaa hänet syytteeseen tuomioistuimessa. Tällaista seuraamusta ei eduskunnassa ole tiettävästi koskaan päätetty.²²⁷ Kirjallisuudessa aiheutti kuitenkin pohdintoja se, mikä oli tällaisen syytteeseen saattamismahdollisuuden suhde silloisen VJ 13 §:n – vastaa tältä osin nykyistä PL 30,2 §:ää – mukaiseen edustajan syyttämistä koskevan suostumuksen antamiseen.²²⁸ Kun tällainen mahdollisuus on jätetty pois nykyisestä perustuslain säännöksestä, ei enää ole mahdollista, että eduskunta päättäisi omasta aloitteestaan saattaa edustajan syytteeseen hänen menettelynsä johdosta.²²⁹

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

²²⁶ 1906 VJ 48,2 § ja 1928 VJ 58 §.

²²⁷ Joskus on tällaisia syytteeseen saattamista koskeneita ehdotuksia kuitenkin tehty – tosin ehkä enemmänkin demonstratiivisessa hengessä – ja ne ovat päässeet äänestykseen, ks. 1973 vp ptk, s. 75–87, ja 1973 vp ptk, s. 4781–4784.

²²⁸ Esitetyistä kannoista ks. Hidén 1967, s. 824, alav. 20, ja Salervo 1977, s. 153–154, sekä PeVM 18/1932 vp liitetyt Ahlan, Erichin, Ståhlbergin ja Wreden lausunnot.

²²⁹ 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.

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 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.²³⁰ 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 voimassa olevan 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 teko-aikaa. Merkittävämpää oli kuitenkin se, että aloitteiden tekemiseen myöhem-

230 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.

min 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 muotospaineisiin ja myös tulkinnan väljentämiseen vuonna 1980.²³¹ Tulkinnan väljentämisen johdonmukaisena jatkona muutettiin VJ 32 §:n säännöstä vuonna 1983 niin, että lakialoite oli tehtävissä aina eduskunnan ollessa koolla.²³² Tällaisena säännös oli voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.

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

Jo 1906 VJ 29 §:ään ja 1928 VJ 31 §:ään sisältyi nimenomainen varaus, jonka mukaan kirkkolain säätämisestä olivat voimassa erilliset säädökset. Kirkkolain ja siinä säädetyn kirkon järjestysmuodon erityisasema tunnustettiin myös 1919 HM 83 §:ssä. Kirkkolain säätämisessä noudatettava menettely on vahvistettu uudessa perustuslaissa, jonka 76 §:n mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä siitä mainitussa laissa erikseen säädetään. Kirkolliskokoukselle säädetty yksinomainen aloiteoikeus kirkkolain säätämisessä merkitsee sitä, että tuon yksinoikeuden piiriin kuuluvassa asiassa ei voida laillisesti tehdä edustajan lakialoitetta. Jos tällainen aloite tehtäisiin, olisi puhemiehen PL 42 §:n nojalla kieltäydyttävä ottamasta sitä käsittelyyn. Aloitevallan rajoitus ei koske vain lakiehdotuksia, jotka suoraan muuttaisivat kirkkolakia, vaan myös lakiehdotuksia, joiden sisältö merkitsisi

231 Tulkintaongelmat liittyivät erityisesti siihen, mihin hallituksen esityksen voitiin katsoa suorastaan antavan aihetta. Hakkila (1939, s. 470) mainitsee po. aloiteoikeuden olevan poikkeus yleisestä aloiteoikeudesta koskevasta säännöstä ”ja sellaisena siis ahtaasti tulkittava”. Käytännön tulkintojen kannalta merkittäväksi muodostui PeVM 17/1957 vp, joka koski puhemiehen 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 puhemiehen kieltäytymisen lähettämisestä tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan. Näin luotiin tilanne, jossa perustuslakivaliokunta laajoihin kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin tukeutuen saattoi oleellisesti väljentää aikaisempaa sinänsä vakaata tulkintalinjaansa. Ko. tapauksesta ja käytännön tulkinnoista ks. PeVM 17/1980 vp ja sen liitteenä olevat asiantuntijalausunnot sekä Mikael Hidén, ”... antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Lakimies 1980, s. 586–618.

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

poikkeamista siitä, mitä kirkkolaissa on säädetty. Kirkkolain alaa ja kirkkolain säätämisen 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 otteen, vuosina 1921 ja 1961, että eduskunnalla ei ollut aloiteoikeutta tietyn sopimuksen hyväksymispäätökseen.²³³ Kannanotot eivät koskeneet mahdollisuutta tehdä lakialoitteita, vaan aloitetta itse sopimuksen hyväksymiseksi. Kun valtiosopimuksen hyväksyminen ja sen edellyttämän voimaansaattamislain hyväksyminen kuuluvat erottamattomasti yhteen ja ne käytännössä käsitellään eduskunnassa samassa menettelyssä, voitiin perustellusti lähteä siitä, että kaikki

233 Kumpikin tapaus koski kansainvälisen työkonferenssin hyväksymiä sopimuksia, jotka oli kansainvälisen työjärjestön perussäännön mukaan saatettava eduskunnan käsiteltäviksi 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 puhemies kieltäytymisen johdosta antamassaan mietinnössä valiokunta tarkasteli samankaltaisissa asioissa esiintynyttä käytäntöä ja totesi siitä mm.: ”Vaikka vuoden 1954 valtiopäivillä on kerran alistettu äänestykseen myös ehdotus, että eduskunta päättäisi hyväksyä sopimuksen, jota hallitus ei ollut esittänyt sille hyväksyttäväksi, ei tälle ilmeisesti huomaamattomuudesta johtuneelle poikkeukselle yleisestä käytännöstä voida valiokunnan mielestä antaa ennakkotapauksen arvoa.” Itse asiassa valiokunta katsoi, että eduskunta ei voinut ottaa käsiteltäväkseen sellaisen sopimuksen hyväksymistä, jota hallitus ei ollut ehdottanut hyväksyttäväksi ja että tämän vuoksi ko. ehdotuksen esitleminen – 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.

valtiosopimusten tekemiseen liittyvä muodollinen aloitevalta kuului yksinomaan tasavallan presidentille.²³⁴

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 tosiasiallisesti 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.²³⁵

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 perustuslain säätämisjärjestyksessä 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

234 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.

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

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 muuttamista tarkoittavan lakialoitteen. Ahvenanmaata koskevien lakien säätämismenettelyä tarkastellaan myöhemmin erikseen.

Aloiteoikeuden käyttämiseen liittyy myös joitakin muodollisia tai menettelyä koskevia normeja. Vuoden 1928 VJ 31 §:n säännöksen mukaan lakialoite sisälsi ”lain muotoon puetun ehdotuksen”. Vastaavaa viittausta lakiehdotukseen ei enää ole otettu perustuslakiin. Perustuslain voidaan kuitenkin katsoa edelleenkin edellyttävän sitä, että niin hallituksen esitys kuin edustajan lakialoite sisältävät lain muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi laiksi. Parlamentaarisisessa 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.²³⁶ 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 viireille eduskunnan omasta piiristä. Perustuslain 34,3 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi tehdä aloitteen eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä. Tämä viireillepanotoimivalta 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

²³⁶ 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.

ei ole otettu säännöksiä enää uuteen perustuslakiin, mutta se on – käytännön välttämättömyytenä – tarkoitettu edelleen säilytettäväksi.²³⁷

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

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”. Aloiteoikeus koski siis vain määrärahan ottamista eli käytännössä sellaista määrärahaa, jota ei sisältynyt hallituksen antamaan tulo- ja menoarvioesitykseen. Jos tällainen aloite hyväksyttiin, otettiin määräraha HM 68 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Ehdollisuus merkitsi sitä, että sanottu määräraha tuli käytettäväksi vain, jos tasavallan presidentti sen hyväksyi. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 muutettiin aloitteen nimitykseksi talousarvioaloite. Samalla sen alaa laajennettiin niin, että se voi sisältää ”ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi tai hallituksen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi” (VJ 31 §). Samassa yhteydessä pysytettiin edelleen HM 68 §:ssä säännös talousarvioaloitteen pohjalta hyväksytyn määrärahan ehdollisuudesta.²³⁸ Vuonna 1991 omaksuttu säätely 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

²³⁷ Ks. HE 1/1998 vp, s. 91.

²³⁸ Ko. muutoksista ks. HE 262/1990 vp ja PeVM 17/1990 vp sekä lait 1077 ja 1078/22.7.1991.

hyväksytyjen määrärahojen ehdollisuudesta on uudessa perustuslaissa sen sijaan luovuttu.²³⁹

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. Aloiteoikeuden alan tarkastelussa on sen vuoksi merkitystä näkökohdilla, joita esitettiin vuoden 1991 uudistuksen yhteydessä. Hallitus totesi tuolloin esityksensä perusteluissa talousarvioaloitteen alasta seuraavasti:

”Talousarvioaloite voisi ehdotuksen mukaan koskea kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita. Aloitteen sallittu ala määräytyisi sen mukaan mitä talousarviossa saa päättää. Aloite voisi sisältää esimerkiksi vain tuloarviota, määrärahan käyttötarkoitusta, käyttöehtoa tai muuta perustelua, määrärahan lajia tai liikelaitoksen palvelu- ja muuta toimintatavoitetta koskevan ehdotuksen. Aloite voisi sisältää myös määrärahan tai valtuuden vähentämistä koskevan ehdotuksen.”²⁴⁰

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

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

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

määrärahaehdotusten lisäksi ehdotuksia muun päätöksen ottamisesta talousarvioon. Uuden perustuslain järjestelmässä vastaava säännös on annettu työjärjestyksessä (TJ 59,3 §).²⁴¹

Talousarvioaloite voi olla sekä varsinaisen talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltäväksi tuleva aloite että lisätalousarvioon liittyvä aloite. Viimeksi mainittuja koskee erikseen PL 86 §:n 2 momentti, jonka mukaan edustaja voi tehdä talousarvioaloitteen lisätalousarvioon ”välittömästi” liittyväksi talousarvion muutokseksi. Tällä välittömän liittymisen vaatimuksella on pyritty lähtökohtaisesti estämään sellaisten talousarvioaloitteiden tekeminen, jotka kohdistuvat sellaisiin talousarvion kohtiin, jotka eivät sisälly lisätalousarvioesitykseen.²⁴²

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 toivomusaloitteita.²⁴³ 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 uudistamisen yhteydessä vuonna 1991.²⁴⁴ 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 neljäksitoista päiväksi vuonna 1992.²⁴⁵

Uuteen perustuslakiin ei enää ole sisällytetty talousarvioaloitteen tekoaikaa koskevia säännöksiä, vaan tekoaika on jätetty riippumaan työjärjestyksessä ta-
pahtuvasta säätelystä (PL 52 §). Työjärjestyksen 20 §:n säännöksessä on pääosin pysytetty valtiopäiväjärjestyksessä voimassa ollut säännöstö. Talousarvioaloite voidaan sen mukaan tehdä vasta eduskunnalle annetun valtion talousarvioesityksen johdosta ja aloitteen jättöaika on viimeistään kello 12 kymmenentenä

241 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.

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

243 VJ 32 §; 278/1983.

244 VJ 32 §; 1078/1991.

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

päivänä²⁴⁶ siitä, kun talousarvioesitys ilmoitettiin saapuneeksi. Lisätalousarvioesityksen ja PL 83,2 §:ssä ja PL 71 §:ssä tarkoitetun talousarviota täydentävän esityksen johdosta tehtävä aloite on jätettävä viimeistään kello 12 neljäntenä päivänä siitä, kun esitys on ilmoitettu saapuneeksi. Talvella 2023 työjärjestykseen tehdyissä muutoksissa (236/22.2.2023) on TJ 20 §:ään lisätty momentti, jonka mukaan eduskunta voi ”painavasta syystä” puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää edellä mainittuja neljän päivän aikoja lyhyemmästä määräajasta jättää talousarvioaloite lisätalousarvioesityksen ja talousarvioesitystä täydentävän esityksen johdosta.

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

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

Uudessa perustuslaissa on toivomusaloite korvattu toimenpidealoitteella. Uusi nimike on aikaisempaa nimikettä osuvampi sikäli, että toivomus-sana ei oikein sovi kuvaamaan tärkeimmän valtioelimen tekemää päätöstä. Toimenpidealoitetta koskevan PL 39 §:n kohdan mukaan aloite sisältää ehdotuksen ”lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen” ryhtymisestä. Ehdotusten liittymistä

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

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

lainvalmisteluun on korostettu myös säännökselle esitetyissä perusteluissa.²⁴⁸ Säännöksessä kautta linjan käytetty muotoilu ”joka sisältää ehdotuksen” on muiden aloittelajien kohdalla sikäli selvä, että aloitteet sisältävät ehdotuksen asiassa, jonka eduskunta itse perustuslain mukaan päättää. Saman muotoilun käyttäminen toimenpidealoitteen kohdalla jättää avoimeksi, kelle kohdassa tarkoitettu ehdotus osoitetaan tai voidaan osoittaa.

Säännöksen taustalla olevat aikaisemmat perustuslain säännökset ja käytäntö 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 perusteluissa²⁴⁹ on kuitenkin viitattu siihen, että toimenpidealoite ei rajoittuisi vain hallitukselle tehtäviin ehdotuksiin, vaan voisi erityistapauksissa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimielimiin. Lainkohdassa tarkoitetun aloitevallan ulottaminen muille elimille kuin hallitukselle tehtäviin ehdotuksiin olisi kuitenkin ongelmallista. Se, että eduskunta osoittaisi toimenpidealoitteen pohjalta päätettyjä ehdotuksia suoraan jollekin hallituksen alaiselle elimelle tai viranomaisportaalille, vaikkapa oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle, ei sovellu eduskunnan ja hallituksen 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. Toimenpidealoite merkitsisi asian vireilletulotapaa myös silloin, kun aloite tähtäisi eduskunnassa tehtävään toimenpiteeseen. Toisin kuin lakialoitteessa ja talousarvioaloitteessa, ei tässä kuitenkaan olisi ilmeistä, minkälaiseen eduskunnassa tehtävään päätökseen aloite voisi olla vireilletulotapana. Tällainen ehdotettu toimenpide olisi ilmeisesti joko sellainen, joka kuuluu eduskunnan jollekin elimelle, tai sitten sellainen, jonka täysistunto päättää. Kummas-

248 HE 1/1998 vp perusteluissa todettiin toimenpidealoitteiden alasta asiallisesti vain seuraava (s. 92): ”Kansanedustajilla ei ole käytettävissään lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, joka voisi valmistella suurehkoja lainsäädäntöhankkeita. Tämän vuoksi on pidetty 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 erityistapauksissa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimielimiin.”

249 Ks. HE 1/1998 vp, s. 92. Kohtaa on siteerattu myös edellä alav. 248.

sakaan tapauksessa ei toimenpidealoitteen tekeminen sellaisenaan voi merkitä mitään uutta toimivaltaa täysistunnolle tai eduskunnan elimille. Se ei voi myöskään luoda mitään uusia menettelynormeja sille, miten jotkin asiat varsinaisesti eduskunnassa päätetään. Toimenpidealoite ei voi olla vaihtoehtoinen vireilletuloväylä ainakaan sellaisissa asioissa, joissa asian vireilletulotapa on perustuslaissa erikseen järjestetty, kuten on laita esimerkiksi ministerivastuuasioissa (PL 115 §). Toimenpidealoitteen alan tulkitseminen niin, että se voisi olla myös yksi eduskunnan omassa piirissä päätettävien toimenpiteiden vireilletulotapa, ei vaikuta PL 39 §:n säätelykokonaisuudessa oikein johdonmukaiselta. Vireilletulotavathan edellytetään PL 39 §:n 1 momentissa säädettäväksi perustuslaissa tai työjärjestyksessä, minkä mukaisesti on TJ 21 §:ssä säädetty muun muassa sellaisen ehdotuksen käsittelystä, jonka edustaja on tehnyt ”muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty”. Säännöstä voidaan pitää perusteltuna ja aikaisempien käytäntöjen²⁵⁰ mukaisena. Sen voidaan myös 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 säädetyllä tavalla. Juuri työjärjestyksen osoittaminen säädökseksi, jossa perustuslain ohella vireillepanosta säädelään, 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 virkatoimien tutkimisen vireille saamista. Välikysymysmenettelyä ja oikeudellisen vastuun toteuttamiseen liittyviä menettelyjä tarkastellaan myöhempanä erikseen. Eduskunnan ja hallituksen välisen vuoropuhelun kannalta merkittävä

²⁵⁰ 1927 TJ 29 § 1 mom., 34 §:n 2 ja 3 mom. ja 66 §.

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.²⁵¹

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 tekijällä oli oikeus tehdä vastauksen johdosta kaksi pääkysymykseen liittyvää lyhyttä lisäkysymystä. Muuta keskusteltua asiassa ei sallittu eikä eduskunnassa voitu tehdä asiaa koskevaa päätöstä. Jos ministeri katsoi, ettei kysymykseen voitu asian laadun vuoksi vastata, oli hänen vastaukselle säädetyin tavoin ja syyt mainiten ilmoitettava tästä eduskunnalle.

Vuonna 1987 tehtiin VJ 37 a §:n säännökseen lakialoitteen pohjalta muutoksia, joiden tarkoituksena oli tehdä suulliseen kysymykseen liittyvä menettely joustavammaksi ja laajentaa mahdollisuutta keskustella sen yhteydessä. Kysymyksen

²⁵¹ 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.

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.²⁵²

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

252 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.

torstaina olevassa täysistunnossa. Valtiopäiväjärjestyksen 37 b §:n säännöstä ei ennen uuden perustuslain säätämistä muutettu.²⁵³

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 sulke-matta kuitenkaan pois mahdollisuutta järjestää tarvittaessa myös niiden tyyppi-siä kyselytunteja.²⁵⁴ Aikaisempien järjestelyjen oleelliset piirteet ovat kuitenkin ennallaan: aloite asiassa on eduskunnassa, eduskunta ei tee asiassa pää-töstä 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 §). Suul-lisella kyselytunnilla edustajat voivat esittää suullisesti lyhyitä kysymyksiä mi-nistereille. Kyselytunnin järjestämisestä päättää puhemiesneuvosto. Puhemies antaa harkintansa mukaan edustajien ja ministerien käyttää puheenvuoroja. Kun hän katsoo keskustelun riittävän, hän julistaa sen päättyneeksi. Puhemies-neuvostolla on valta antaa asiasta tarkempia ohjeita. Sen 12.3.2019 hyväksymän ohjeen mukaan suulliset kyselytunnit järjestetään yleensä torstaisin iltapäivällä ja ne kestävät pääsääntöisesti tunnin. Puhemies voi sallia lisäkysymysten esit-tämisen asiassa. Puhemiesneuvosto voi varata jonkin kyselytunnin tai sen osan tietyn hallinnonalan kysymysten tai jonkin erityisen asian käsittelyyn. – Käytän-nössä suulliset kysymykset ja niihin liittyvät vastaukset ja keskustelut ovat hyvin merkittävä elementti hallitukseen kohdistuvassa jatkuvassa parlamentaa-risessa valvonnassa.²⁵⁵

253 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).

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

255 Suullisten kysymysten käytöstä antaa jonkinlaista kuvaa suullisten kyselytuntien asioiden tilastointi eduskunnan verkkosivuilla: 2019 vp 104 kpl, 2020 vp 186 kpl, 2021 vp 233 kpl ja 2022 vp 271 kpl.

Edustaja voi TJ 27 §:n mukaan tehdä kirjallisen kysymyksen ministerille tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Puhemies toimittaa kysymyksen valtioneuvostolle. Vastaus kysymykseen on annettava 21 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on jätetty. Tieto eduskunnalle saapuneista vastauksista merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Kirjallisten kysymysten lukumäärän kasvun vuoksi on säännöksen 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.²⁵⁶

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 käsitelystä asiasta ei tehty päätöstä.²⁵⁷ 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.²⁵⁸

256 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 alaspäin. Esimerkiksi vaalikaudella 2019–2022 luvut olivat seuraavat (vastatut kysymykset): 2019 vp 352 kpl, 2020 vp 1 019 kpl, 2021 vp 886 kpl ja 2022 vp 881 kpl. – Suhtautuminen TJ 27 §:ään sisältyvän rajoitusvaltuuden käyttämiseen oli esillä puhemiesneuvostossa syksyllä 2005. Peruspäiväministeri 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.

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

258 Eduskunnan verkkosivujen tilastojen mukaan keskustelualoitteita tehtiin vaalikaudella 2019–2022 yhteensä 62 kpl, joista 31 käsiteltiin.

Työjärjestykseen perustuvasta kansanedustajan oikeudesta saada asioita vireille on edellä todetun lisäksi säädetty TJ 21 §:ssä. Säännöksen mukaan edustajalla on oikeus tehdä ehdotus työjärjestyksen muuttamisesta ja tilapäisen valiokunnan asettamisesta. Näiden selvärajaisten asioiden lisäksi edustajalla on oikeus tehdä ehdotus ”muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty”. Tämän kohdan ulottuvuudet eivät ole täysin selvät. Lähtökohtana täytynee kuitenkin olla, että asia on sellainen, joka kuuluu täysistunnolle joko päätöstä edellyttävänä tai ainakin keskusteltavana asiana.²⁵⁹ Säännöskohdan muotoilu viittaa siihen, että TJ 21 §:n mukainen ehdotusoikeus ei kilpaile muiden vireillepanojärjestelyjen kanssa, vaan ”erikseen” säädetty muu vireillepanojärjestely sulkee pois TJ 21 §:ssä tarkoitetun oikeuden. Työjärjestyksen valmistelussa on kuitenkin lähdetty siitä, että kohdassa tarkoitettuja ehdotuksia voitaisiin tehdä joistakin sellaisista asioista, joissa TJ 6 §:n mukaan puhemiesneuvoston kuuluu tehdä ehdotuksia.²⁶⁰ ”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

259 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.

260 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.

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 esteellisyttä koskevia säännöksiä.²⁶¹ Yleisessä lainsäädännössä tämä ilmenee jo siinä, että valtion virkamieslaki (750/1994) ei sen 1 §:n määrittelyn mukaan koske kansanedustajantoimintaa 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 esteellisyysäännökset palvelevat luottamusta tehtävien ratkaisujen asianmukaisuuteen. Edustajan esteellisyysäännösten tulkinnassa on keskeisessä asemassa kuitenkin myös se, että edustajan vapautta hoitaa hänelle vaaleissa uskottua toimintaa 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.²⁶²

Perustuslain 32 §:n keskeisen alkusäännöksen mukaan edustaja on sekä valmistelun että päätöksenteon osalta esteellinen asiassa, ”joka koskee häntä henkilökohtaisesti”. Arvioitaessa milloin asian on katsottava koskevan edustajaa henkilökohtaisesti, on lähtökohtana, että esteellisyys liittyy päätöksiin, jotka nimenomaisesti koskevat edustajan oikeudellista tai taloudellista asemaa. Eri-

²⁶¹ Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 1982 valtiopäivillä kansanedustajan asemasta mm. (PeVM 54/1982 vp, s. 3): ”– Kansanedustaja on siten muun kuin eduskunnan valvonnan alainen vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslain säännöksistä. Eduskunta ei ole viranomainen eikä kansanedustaja virkamies. Kansanedustajat on perustuslakia säädettäessä ja sen jälkeenkin tietoisesti jätetty virkavastuun ulkopuolelle. Kansanedustajien riippumattomuutta korostetaan nimenomaisesti valtiopäiväjärjestyksen 11–15 §:ssä.” Kansanedustajan jäämisestä 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 esteellisyttä koskevasta säännöstöstä ja käytännöstä ks. laajemmin Mikael Hidén, Esteellisydestä kansanedustajan toimessa, Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta -juhlakirja, Helsinki 2010, s. 339–353. Artikkelin sisältö on jonkin verran täydennettynä muistiossa, joka on liitteenä Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamista ym. koskevassa työryhmän mietinnössä, Eduskunnan kanslian julkaisuja 1/2014, s. 67–81.

²⁶² 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.

tyisesti 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 säättämästä kansanedustajien palkkio- ja eläke-oikeuksista.²⁶³ Edustajan henkilökohtaista taloudellista tai oikeudellista asemaa eivät myöskään koske esimerkiksi edustajan omaa puoluetta tai puolueita koskevat, vaikkapa puoluetuen kaltaiset taloudelliset ratkaisut.

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

Kysymys on aikanaan herättänyt käytännössä ja kirjallisuudessa myös erimielisyyttä. Vuonna 1939 ilmestyneessä tunnetussa kommentaarissaan Esko Hakkila esitti (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 katsoneet velvollisuudekseen pidättäytyä äänestyksestä, varsinkin milloin on ollut kysymys epäluottamuslauseen antamisesta yksityiselle ministerille. Vallitsevaa käytäntöä vastaan on aika ajoin esiintynyt arvostelua sekä eduskunnassa että sen ulkopuolella. Sitä voidaan kuitenkin myös eräin perustein puoltaa. Kun meillä vallitsevan järjestelmän mukaan valtioneuvoston jäsen säilyttää edustajantoimensa

²⁶³ Siihen, että lakien säätämiseen ei voi liittyä esteellisyyttä, saattaisi ehkä merkitä poikkeusta konkreettisesti tiettyä yksittäistapausta varten säädetty laki, *lex in casu*, joka kohdistuisi yksittäisen kansanedustajan asemaan tai etuun. Esimerkkejä *lex in casu*-tilanteista ovat olleet aikaisemmassa lainsäädäntökäytännössä esiintyneet lait valtion maaomaisuuden luovuttamisesta tietyille luovutuksensaajalle. Jos niin epätodennäköisesti kävisi, että lailla suoraan järjestettäisiin yksittäisen kansanedustajan etua tai oikeutta, olisi PL 32 §:n kannalta asianmukaista, että ko. edustaja ei osallistu laista päättämiseen.

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.”²⁶⁴

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.²⁶⁵

Jo PL 32 §:n sanamuodon voidaan katsoa viittaavan äänestyksin tapahtuvaan päätöksentekoon, mutta ei eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin. Edustaja ei siten ole yleensä esteellinen osallistumaan eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin siitä riippumatta, onko kyseessä yhden tai useamman henkilön valinta ja kuinka todennäköinen juuri hänen valintansa on.²⁶⁶ Edustajan esteellisyys ei myöskään voi koskea sitä valintamenettelyä, jota PL 61 §:n mukaan noudatetaan pääministeriä valittaessa.

²⁶⁴ Ks. Hakkila 1939, s. 552, ja Salervo 1977, s. 149, joissa myös viitataan käytännön tapauksiin ja kirjallisuuden kannanottoihin.

²⁶⁵ 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.

²⁶⁶ Sitä, että esteellisyys ei koske vaaleihin osallistumista, voidaan pitää vaaleihin yleisemmin liittyvänä ilmiönä – kaikki äänioikeutetut vaalikelpoiset ovat samassa asemassa, vaali ei koske ketään henkilökohtaisesti. Tätä on voitu pitää selvänä esim. oikeusasiamiehen vaaleissa – myös ennen 1928 VJ:n voimaantuloa, jolloin edustaja vielä saattoi toimia oikeusasiamiehenä. Jos tehtävään vaaleilla valitseminen alkaa kuitenkin tosiasiaa muistuttava virantäyttömenettelyä, 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 edellytetyistä eduskunnan oikeusasiamiehen valintamenettelyistä.

Edustajaa PL 32 §:n mielessä henkilökohtaisesti koskevana asioina voidaan pitää ainakin PL 28 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä vapautuksen myöntämisestä edustajantoimesta, edustajantoimesta erottamisesta ja edustajantoimen lakanneeksi julistamisesta, samoin PL 30 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä suostumuksesta syytteen nostamiseen tai vapauden riistämiseen taikka suostumuksesta pidättämiseen tai vangitsemiseen. Edustajaa henkilökohtaisesti koskevana voidaan pitää myös PL 31 §:n mukaista päätöstä varoituksen antamisesta tai eduskunnan istunnoista pidättämisestä sekä PL 114 ja 115 §:n mukaista päätöksentekoa ministerisyytteestä ministerinä olevaa tai ollutta kansanedustajaa vastaan.²⁶⁷

Vuoden 2010 valtiopäivillä oli esillä joitakin ”koskee häntä henkilökohtaisesti” -kriteerin ja laajemminkin esteellisyysäännösten 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 ydinenergiain 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 päätöksentekoeleimissä, jotka olivat merkittävinä osakkaina Fennovoima Oy:ssä. Joidenkin selvitysten jälkeen lopputulokseksi jäi, että kukaan edustaja ei tiettävästi 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.²⁶⁸

267 Joistakin tämän tyyppisiin asioihin liittyneistä käytännön tilanteista ks. Salervo 1977, s. 148–149. Edellä viitteessä 263 esitettyyn viitaten voidaan todeta, että esteellisyys koskisi myös tilannetta, jossa eduskunta antaisi PL 92,2 §:n mukaisesti suostumuksensa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamiseen kansanedustajalle.

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

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 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. ministerivastuuasias perustuslakivaliokunnassa. Perustuslain 32 § on kuitenkin itsenäinen, vain menettelyjä eduskunnassa koskeva ja siellä ainoana sovellettava esteellisyysäännös, eikä sen soveltamisessa juuri voida katsoa, että ministerivastuuasias 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 muis-tutuksen 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.²⁶⁹

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 monijäsenenisen elimen jäsenenä suorittanut. Siten kysymykseen voivat tulla myös esimerkiksi sellaiset toimet, joita edustaja on virkamiehenä ennen edustajaksi tuloaan suorittanut, sikäli kuin ne voivat tulla eduskunnassa tarkastettavaksi.

Kun säännöksessä käytetään virkatoimi-sanaa, eivät kaikki julkiseksi luonnehdittavat tehtävät kuulu kiellon soveltamispiiriin. Tulkinnanvaraisessa asemassa ovat erityisesti eräiden eduskunnan asettamien elinten toiminnat. Jos esimerkiksi 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 arvioituksi ja ehkä myös kritikoiduksi, valiokunnan käsittelyn voidaan katsoa koskevan tuon toimen ”tarkastamista”. Vaikka tällaisen tarkastamisen mahdollisuus saattaakin sisältyä erilaisten kertomusten käsittelyyn, voi kertomuksen

²⁶⁹ 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.

käsittely käytännössä kuitenkin olla, kuten HE 1/1998 vp perusteluissa viitattiin (s. 85–86), ”lähinnä yleistä harjoitetun politiikan arviointia ja kehittämistarpeiden kirjaamista”. Kertomusten käsittelykäytännön valossa voidaankin pitää oikeaan osuneena perustelujen jatkoa: ”Tällaisissa tapauksissa automaattista perustetta valiokunnan jäsenen esteellisyyteen ei enää voida katsoa olevan. Näin ollen esimerkiksi hallituksen kertomuksen tarkastaminen valiokunnassa ei enää välttämättä merkitsisi valtioneuvoston jäsenenä kertomusvuonna olleen valiokunnan jäsenen esteellisyyttä kertomusta valiokunnassa tarkastettaessa. Jäsen tulisi esteelliseksi vasta, jos kertomuksen käsittelyn kuluessa valiokunta ryhtyy hankkimaan selvityksiä voidakseen arvioida asianomaisen valiokunnan jäsenen tai koko valtioneuvoston virkatoimia.”²⁷⁰

Puhemiehen tehtävään menettelyn perustuslainmukaisuuden valvojana täysistunnossa kuuluu myös seurata sitä, että esteellisyssäännöstä 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.²⁷¹

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

²⁷⁰ Hallituksen esityksen kannanotto voidaan nähdä reaktion sellaista esteellisyystulkintaa vastaan, jonka perustuslakivaliokuntakin näytti omaksuneen lausunnossa PeVL 1/1980 vp. Lausunto koski eduskunnan palkkavaltuuskunnan (säännökset siitä kumottiin 1991) vuosittaista toimintakertomusta. Lausunnon alussa todettiin: ”Koska valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat olleet palkkavaltuuskunnan jäseniä osan kertomusvuotta ja siten esteellisiä lausuntoasiaa käsittelemään, valiokunta on valinnut tilapäiseksi puheenjohtajaksi asian käsittelyä varten ed. Ben Zyskowiczin.” Tekstissä viitatus PeVM 54/1982 vp kannanoton valossa olisi eduskunnan keskuudesta valitun palkkavaltuuskunnan jäsenien toimia tuskin myöskään voitu pitää virkatoimina.

²⁷¹ Ks. myös Salervo 1977, s. 148–150 ja siinä viitatus käytännön tapaukset. Täysistunnossa ko. valvonta koskee vain äänestyksiin osallistumista. Jos kansanedustaja ei tyydy puhemiehen esittämään, äänestykseen osallistumista koskevaan kieltoon, ei ratkaisu tällaisessa kansanedustajan oikeutta koskevassa asiassa voi jäädä puhemiehen kannan varaan, vaan kuuluu täysistunnolle. PL 42,2 §:n säännös täysistunnon mahdollisuudesta reagoida puhemiehen kieltäytymiseen ei sanamuotonsa mukaan koske tällaista kieltoa. Estettä ei toisaalta ole sille, että ennen täysistunnon päätöstä hankittaisiin asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

esteellisyyssäännöstä (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 tietävästi koskaan määrätty tämän säännöksen tai sitä edeltäneen perustuslainsäännöksen (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 valiokunnan jäsenen tehtävien laiminlyönnin osalta VJ 51 §:ään. Kumpikin säännös oli muuttamattomana voimassa

nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Edustajanpalkkiolain em. säännöksen mukaan ei tiettävästi ketään ole määrätty menettämään edustajanpalkkioitaan tai osaa siitä.²⁷²

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 ryhmapäätöksiä, ei muuta sitä, että edustajan käyttäytymistä ja oikeutta arvioidaan nimenomaan edustajan käyttäytymisenä ja oikeutena. Edustajalle kuuluvan tehtävän laiminlyömisestä olisi vastaavasti arvioitava esimerkiksi tilannetta, jossa edustaja valiokunnan jäsenenä jättäytyy pois jonkin asian käsittelystä valiokunnassa, vaikka pois jättäytyminen tosiasiallisesti olisi seurausta ryhmän tekemästä päätöksestä.²⁷³ 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 saatuu luottamukseen. Tähän lähtökohtaan kuuluu, että kansanedustajana toimiva ei vain osallistu täysistuntoihin, vaan on käytettävissä kaikkiin niihin tehtäviin, jotka orgaanisesti kuuluvat eduskunnan toimintaan valtioelimenä ja jotka säännöksissä osoitetaan juuri kansanedustajien hoidet-

272 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.

273 Joihinkin tilanteisiin, joissa valiokunnan käsittelystä on jarrutusmielessä jättäydytty pois, on viitattu jarrutusmenettelyjen yhteydessä alaviitteessä 216.

tavaksi. Eduskunnan toimintakyky ei siten voi edes teoriassa jäädä riippumaan siitä, löydetäänkö eduskunnan tiettyyn tehtävään ”vapaaehtoisia”. Velvoite olla käytettävissä eduskunnan tehtävien hoitamisessa koskee periaatteessa samalla tavalla kaikkia edustajia, kelle ei ole oikeutta toisia suurempaan vapauteen tai velvollisuutta toisia suurempaan osallistumiseen. Tämä velvollisuus on periaatteellisesti tärkeä riippumatta siitä, että kysymys velvollisuudesta ei käytännössä juuri aktualisoidu, ja siitä, että tehtävien jakautumisessa on 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 valtakunnan oikeuteen 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.²⁷⁴ Tällainen rajanveto on kuitenkin ongelmallinen jo sen vuoksi, että raja eduskunnan ”omien” tehtävien ja eduskunnan asettamien elinten suorittamien ”muiden” tehtävien välillä ei välttämättä ole yksiselitteisesti vedettävissä. Näyttääkin perustelluilta lähteiltä, 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 vastakohtaispäätelmänä sisältää sen lähtökohdan, että edustajalla on velvollisuus ottaa hoitaakseen ainakin kaksi valiokuntajäsenyyttä.²⁷⁵

²⁷⁴ Ks. Salervo 1977, s. 142, alav. 2.

²⁷⁵ Velvollisuudesta ottaa vastaan valiokunnan jäsenyyttä merkitsee poikkeusta myös PL 48 §:n säännös, jonka mukaan ministeri ei voi olla jäsenenä valiokunnassa.

Vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus

Vuonna 2000 säädettiin laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000). Se 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 omaksutun sääntelytavan perusteita kuvattiin lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa seuraavasti:

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

Sääntelyn tavoitteena kuitenkin on, että vaalirahoituksen julkistamisvelvollisuuteen ei liittyisi rikosoikeudellisia sanktioita, vaan poliittinen vastuu. Vaalirahoitukseen liittyvät ristiriitaisuudet eri puolueiden kesken ja samassa puolueessa eri ehdokkaiden kesken eivät sovellu tuomioistuinmessä riideltäviksi eikä vaalitaistelua tule siirtää oikeussaleihin – –”²⁷⁶

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 vaalikampanjoiden kuluja kasvuun ja kehittämään vaalirahoituksen ilmoittamisen valvontaa. Uusien säädösten tässä yhteydessä merkittävistä piirteistä voidaan mainita seuraava.²⁷⁷

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ 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 sekä vielä HE 73/2015 vp ja siitä annettu PeVM 9/2015 vp ja laki 1689/2015.

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. Viraston tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Jos ilmoitusvelvollisuutta ei kehoituksesta 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, myöhemmänä 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.²⁷⁸

278 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 käyttönotolla ja sitä kautta saatavilla tiedoilla perusteltiin aikoihin myös sitä, että ministerin sidonnaisuuksien ilmoittamista ei pidetty tarpeellisena ennen henkilön ministeriksi nimittämistä, ks. HE 284/1994 vp, s. 12–13.

Puhemiesneuvosto päätti 21.2.2013, että asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää kansanedustajia koskevan eettisen säännösten 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 16.5.2014.²⁷⁹ 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. Asiassa 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 demokratiaamme. 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.

²⁷⁹ Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet, Työryhmän mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014.

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 huomionarvoisia valintoja. Yksi niistä on se, että kansanedustajan velvollisuus sidonnaisuuksien ilmoittamiseen koskee vain hänen omia sidonnaisuuksiaan, ei muiden, esimerkiksi kansanedustajan perheenjäsenten sidonnaisuuksia.²⁸⁰ 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”.²⁸¹ Nämä valinnat voidaan nähdä myös edellytyksinä kolmannelle valinnalle – sille, että

280 Mahdollisuutta ulottaa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus myös esim. edustajan perheenjäseniin kosketeltiin 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.”

281 Säännöksen perusteluissa puhemiesneuvosto totesi (PNE 1/2014 vp): ”Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa. Kyse on asian tilan 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 käsitelyyn puhemiesneuvostossa.” Perustuslakivaliokunta luonnehti seuraamusehdotusta mietinnössään seuraavasti (PeVM 7/2014 vp): ”Sidonnaisuus selvityksen 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.”

asian säättely on voitu järjestää ja järjestetty eduskunnan työjärjestyksen tasolla.²⁸² Työjärjestyksessähän ei perustuslain mukaan juuri voitaisi antaa muiden henkilöiden kuin kansanedustajien asemaa – esim. tietosuojakysymyksissä – koskevia säännöksiä eikä liioin säätää uusia perusteita kansanedustajaan kohdistettaville varsinaisille kurinpitotoimille.²⁸³

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 merkittävyysedellytys (”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.

282 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”.

283 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.

Kuten tämän jakson alussa mainittiin, GRECON 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 aikaisemmin annettu joitakin kansliatoimikunnan ohjeita, joiden käytännön merkitys kuitenkin oli jäänyt vähäiseksi.²⁸⁴ Edellä usein mainittu työryhmä käsitteli toimeksiantonsa mukaisesti myös kansanedustajia koskevan eettisen säännöstön 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 väljä ilmaus ohjeiden antamisesta paitsi sidonnaisuuksien ilmoittamisesta myös ”muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä”. 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 tietoverkoon. – Oleellisesti tämän luonnoksen mukaisina ko. ohjeet on sitten sisällytetty edellä jo mainittuihin, puhemiesneuvoston 9.3.2015 antamiin ohjeisiin.²⁸⁵

284 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 tarkoitetun järjestelmän vähäiselle käytölle mietinnössä mainitaan järjestelmää koskeneen tiedon puute.

285 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 esteellisyyskysymyksen selvittämistä ja edustajien saamien erilaisten etujen ilmoittamista, vastaavat GRECON esittämiä suosituksia.

V

Eduskunnan valtioelintoiminnan yleinen johtaminen, puhemies-neuvosto ja puhemies

Eduskunnan toiminnan yleisessä järjestelyssä on vakiintuneilla parlamentaarisilla tavoilla ja käytännöillä suuri merkitys. Ne ohjaavat sitä, miten toiminta säännösten puitteissa järjestetään, ja tavoissa tapahtuva kehitys heijastuu vähittäin myös toiminnan puitteet määrittäviin säännöksiin. Säännösten ja tavan vuorovaikutus ja niiden yhtaikainen merkittävyys koskevat luonnollisesti myös eduskuntatyön yleistä käytännöllistä johtamista ja puhemiehen ja puhemies-neuvoston 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 tosiasiaassa 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 säätely 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 konkreettisesti 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.²⁸⁶ Puhemiesneuvosto muodostuu tai täydentyy sitä mukaa kuin PL 35 §:ssä luetellut tai työjärjestyksessä säädetty (TJ 7 §) muut valiokun-

²⁸⁶ 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.

nat 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.²⁸⁷ Tämä järjestely liittyy osaltaan seuraavassa tarkasteltavaan kysymykseen puhemiesneuvoston kokoonpanon edustavuudesta suhteessa koko eduskunnan poliittisiin voimasuhteisiin.

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

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

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

varman enemmistön puhemiesneuvostossa, ja tarkemman suhteellisuuden saavuttaminen on jäänyt sivuasiaksi.”²⁸⁸

Parlamentaarisessa kehityksessä puhemiesneuvoston rooli on ajan myötä vain vahvistunut ja vakiintunut, aluksi paljolti käytännön tietä ja sitten myös säännösmuutoksien.²⁸⁹ Puhemiesneuvoston roolin kehittämiseen on perustuslakivaliokunnassa kiinnitetty enemmän huomiota vain vuoden 1982 valtiopäivillä VJ:n eräiden säännösten uudistamisen yhteydessä. Valiokunnan tuolloin esittämä kannanotto on huomionarvoinen 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 määrääjoista päätettäessä.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa hallitus vielä viittasi siihen, että työ-

²⁸⁸ 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).

²⁸⁹ 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.’”

järjestyksessä tarkemmin toteutettava päätösvallan delegointi ”ei voisi olla luonteeltaan yleinen, vaan määrättyjä asioita koskeva”.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut asiassa aivan samoilla linjoilla. Valiokunta totesi mietinnössään²⁹⁰ tässä kohden:

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

Valiokunnan kannan mukaisesti tuo virke jätettiin pois säännöksestä (L 278/1983).²⁹¹

Perustuslain puhemiesneuvostoa koskevassa säännöksessä (PL 34,3 §) osoitetaan puhemiesneuvostolle kahdentyypisiä tehtäviä. Säännös koskee ensiksi-kin 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 valmis-

²⁹⁰ PeVM 51/1982 vp.

²⁹¹ 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.

teluvaiheita 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.”²⁹²

Perustuslain 34,3 §:n mukaan puhemiesneuvosto myös päättää asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista, kuitenkin vain sen mukaan kuin perustuslaissa 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 valmistelemaan 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 ylipäättään kannanottojen esittäminen, vaan asian asianmukainen valmistelu täysistunnolle, täytyy ensisijaisesti jäädä valio-

292 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 pidättävänä. Säännöksen 1 momentin 1) ja 10) kohdan mukaan puhemiesneuvosto antaa ”ohjeita eduskuntatyön järjestelystä” ja ”yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä”.

kunnan omaan harkintaan, minkälaista valmistelua, minkälaisia selvityksiä, minkälaista säädösehdotusten hiomista ja, jos niikseen tulee, miten perustel-tuja 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 tie-tysti toinen asia.

Edellä kysymystä valiokuntien ohjeistamisen mahdollisuudesta on tarkasteltu lähinnä valiokuntien toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannal-ta.²⁹³ Asiaan vaikuttaa tietysti myös se, mitä puhemiesneuvoston toimivallasta on säädetty. Edellä on viitattu siihen, että puhemiesneuvoston PL 34,3 §:n mu-kaista toimivaltaa antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi on perustusla-kivaliokunnan esittämän perustelun mukaan tulkittava ”rajatusti”. Jo säännök-sen 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 valio-kuntaa tai yksittäisen asian käsittelyä valiokunnassa koskevaksi ohjaamisval-laksi, vaan kyseessä on valiokuntia yleensä (”eduskuntatyötä”) koskevien ohjei-den antamisvalta. Tämä periaatteellinen eronteko valiokuntia yleensä koskevan toimivallan ja yksittäiseen valiokuntaan kohdistuvan toimivallan välillä tulee viitteellisesti, mutta kuitenkin selvästi esille perustuslakivaliokunnan suhtau-tumisessa TJ 34 §:ää koskevaan ehdotukseen nykyistä työjärjestystä säädettä-essä. Puhemiesneuvosto oli esittänyt käsittelyjärjestystä koskevan TJ 34 §:n 3 momentille sanamuotoa (PNE 1/1999 vp):

”Puhemiesneuvosto voi antaa tarkempia ohjeita siitä, missä järjestyk-sessä asiat otetaan käsiteltäviksi valiokunnassa.”

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

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

293 Valiokuntien yleistä toiminnallista riippumattomuutta on tarkasteltu eduskunnan apulais-pääsihteerinä toimineen Jouni Vainion kirjoituksessa Suomen eduskunta 100 vuotta -juhla-kirjassa (2007), erit. s. 164–166. Vainio toteaa mm.: ”Eduskunta, hallitus tai eduskunta-ryhmä eivät voi määrätä, miten valiokunnan on yksittäistapauksessa meneteltävä. Tässä mielessä voinee, jollei ilmaisu tunnu liian juhlalliselta, puhua valiokunta-autonomiasta.”

(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”.²⁹⁴

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.²⁹⁵ Puhemiesneuvosto näyttää joissakin käytännössä esiintyneissä tilanteissa suhtautuneen pidättyvästi mahdollisuuteen puuttua valiokunnassa

294 TJ 32,5 §:n säätämismvaiheessa 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.” Viitatus 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.

295 Valiokuntaoppaan 2015, s. 85, maininta, jonka mukaan ei vain eduskunta, vaan ”samoin” puhemiesneuvosto voi asettaa mietinnön tai lausunnon antamiselle määräajan, oli yleisyydessään harhaanjohtava. Valiokuntaoppaan sisältöä ei toisaalta ole tarkoitettukaan oikeudelliseksi normistoksi. ”Samoin”-viittaus on oppaasta sittemmin poistettu, ks. vuoden 2023 opas, s. 85.

tapahtuvaan valmisteluun.²⁹⁶ Pidättyvyyttä selittää 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 – joissakin 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

296 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 päivätyssä kirjeessä todettiin mm.: ”Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tänään äänestuspäätöksellä 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 oleva sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus käsiteltyä 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 päivätyssä kirjeessä ilmaistiin huoli sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimintakyvystä ja erityisesti puheenjohtajan toiminnasta. Kirjeen mukaan puheenjohtaja oli mm. estänyt neljä kertaa äänestyksen kannatetusta esityksestä ”koskien valiokunnan aikatauluja, 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. 357 mainittuun vuoden 2014 tapaukseen, jossa valiokunnan puheenjohtaja oli pyytänyt puhemiesneuvostoa tutkimaan omaa – kritisoitua – menettelyään.

lain tasoiset järjestelyt. Puhemiesneuvoston toimivaltaa näissä kysymyksissä voidaan pitää ensisijaisena, mutta se ei sulje pois kansanedustajalle PL 39 §:n ja TJ 20 §:n mukaan kuuluvaa aloitevaltaa eikä lainmuutosten osalta tietysti myöskään hallituksen PL 70 §:n mukaista aloitevaltaa. – PL 34,3 §:ssä tarkoitettuihin säädöksiin kuuluvat myös muut eduskunnan toimintaa koskevat ”säännökset”. Niiden piiriin kuuluvat ainakin PL 52 §:n 2 momentissa tarkoitettut eduskuntatyön järjestämistä koskevat ohjesäännöt ja eduskunnan valitsemille toimielimille hyväksyttävät johtosäännöt. Niidenkään osalta puhemiesneuvoston aloiteoikeutta ei ole perustuslaissa säädetty yksinomaiseksi. Aloiteoikeus voitaisiin PL 39,1 §:n nojalla uskoa myös muulle eduskunnan elimelle.

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

Käytännössä oleellisen tärkeää on, että puhemiesneuvosto toimii puhemiehen neuvottelu- ja valmisteluelimenä 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.²⁹⁷ 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 koskevilla kysymyksillä kuin periaatteellisemmissa, esimerkiksi menettelyn perustuslainmukaisuutta ja puhemiehen PL 42,2 §:n mukaista kieltäytymistä koskevilla kysymyksillä.²⁹⁸

²⁹⁷ TJ 6 §:n 1 momentin 15 kohta.

²⁹⁸ Puhemiesneuvostosta neuvoa antavana elimenä ks. myös Salervo 1977, s. 198.

Puhemiesneuvoston tehtäväksi on myös säädetty aloitteiden tai ehdotusten tekeminen asioissa, joissa päätöksentekijänä on jokin muu elin, lähinnä eduskunnan täysistunto. Osaksi tällaisissa ehdotuksissa on kysymys samalla tavoin päivänkohtaisista tai muuten lyhyellä tähtäyksellä arvioitavista asioista kuin puhemiesneuvoston toiminnassa puhemiehen neuvoa-antavana elimenä. Tällaisia ovat esimerkiksi asian valmistelevaa tai lausunnon antavaa valiokuntaa koskevat ehdotukset sekä ehdotukset tilapäisen valiokunnan asettamisesta.²⁹⁹ 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 säädösten säätämistä tai muuttamista koskevat ehdotukset.³⁰⁰ Niihin kuuluu myös puhemiesneuvoston toimivalta ehdottaa, että eduskunnan jokin toimielin asetetaan vaalikauden aikana uudelleen (PL 37 §).

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

Täysistuntotyöskentelyn konkreettinen johtaminen – puhemiehen rooli

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

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

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

Puhemies johtaa täysistuntoa

Puhemiehen ulospäin näkyvin tehtävä on täysistuntojen johtaminen. Hänen tehtävänä on PL 42 §:n 1 momentin määrittelyn mukaan kutsua täysistunnot koolle, esitellä niissä asiat, johtaa keskustelua ja valvoa, että käsittelyssä noudatetaan perustuslakia.³⁰¹ Puhemiehen täysistuntoon liittyviä tehtäviä voidaan osaksi luonnehtia sellaisiksi istunnon työskentelyn johtotehtäviksi, jotka ovat rinnastettavissa monijäsenen elimen puheenjohtajilla yleensä oleviin tehtäviin.³⁰² 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.³⁰³ Vaikka suunnitelma ei oikeudellisesti sido puhemiestä, hänen edellytetään mahdollisuuksien mukaan noudattavan sitä. Käytännössä merkittävistä eduskuntatyön organisointiin liittyvistä kysymyksistä keskustellaan yleensä etukäteen puhemiesneuvostossa myös silloin, kun muodollinen toimivalta kuuluu puhemiehelle.

Kun asioiden esitleminen täysistunnossa kuuluu perustuslain säännöksen mukaan puhemiehelle, jää viime kädessä hänen harkinnastaan riippumaan, mitä asioita missäkin istunnossa käsitellään, missä kohdassa istuntoa asia käsitellään, luovutaanko jonkin asian käsittelystä tai keskeytetäänkö asian käsittely. Perustuslain kohtaa täydentää tässä TJ 46 §:n säännös täysistunnon päiväjärjestyksestä. Päiväjärjestys sisältää säännöksen mukaan luettelon istunnossa esille tulevista asioista sekä niiden käsittelyvaiheesta ja niihin liittyvistä asiakirjoista. Puhemies päättää päiväjärjestyksestä, mutta hänen tulee säännöksen mukaan ”ottaa huomioon” eduskunnan aikaisemmat päätökset sekä puhemiesneuvoston hyväksymät täysistuntosuunnitelmat. Käytännössä asiat kuitenkin yleensä otetaan päiväjärjestykseen valmistumisvaiheensa tai aikaisempien pöydälle-

301 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.

302 Itse päätöksentekomenettelyn johtamisen lisäksi puhemiehelle kuuluu myös tehtäviä, joita voidaan luonnehtia päätöksentekotilanteen johtamiseksi. Yleiset määräykset ja ohjeet yleisöparvella istuntoja seuraaville antaa kansliatoimikunta. Puhemies ja virastomestari voivat tilanteissa myös antaa järjestyksen ylläpitämiseksi ohjeita. Jos parvekkeilla syntyy epäjärjestyksiä eikä järjestyksiä 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 §).

303 TJ 6 § 1 mom. 5 kohta.

panojen mukaisesti ja vain erikoistapauksissa kysymys asian ottamisesta päiväjärjestykseen saatetaan puhemiehen ratkaistavaksi. Myös välikysymykseen vastaamisen ajankohdasta (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.³⁰⁴

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 valmisteluvasti 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 määräenemistönormeja. Yksin ei puhemies tietysti voi näin vaativasta tehtävästä huolehtia, vaan hän joutuu nojaamaan eduskunnan keskuskanslian valmistelutyöhön ja ehkä myös keskusteluihin puhemiesneuvostossa. Hänen suorittamassaan valvonassa on etenkin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoilla käytännössä suuri merkitys. – Käsittelyn yhtenäisyyden vuoksi puhemiehen tätä valvonta-tehtävää käsitellään tarkemmin myöhempänä perustuslain noudattamisen valvontaa koskevassa luvussa.

Puhemiehen tehtävä täysistunnon työskentelyn johtajana edellyttää yleistä luottamusta puhemiehen puolueettomuuteen ja puhemiehen arvovallan tun-

³⁰⁴ PL 45,4 § sekä 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.

nustamista. Luottamuksen ja arvovallan eräänä edellytyksenä on, että puhemies pysyttelee – ja hänen tiedetään pysyttelevän – täysistunnossa erillään kaikista pyrkimyksistä poliittiseen vaikuttamiseen. Tätä varmistetaan osaltaan PL 42,3 §:n säännöksellä, jonka mukaan puhemies ei täysistunnossa osallistu keskusteluun eikä äänestykseen.³⁰⁵ 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.³⁰⁶ 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.³⁰⁷ – 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 tehtäväänsä 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

305 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.

306 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 kieltoa.

307 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 tuolloinakaan säännös ei antanut perustetta suhtautua keskusteluun ja äänestykseen eri tavoin.

siihen, että eduskunnan toimintakykyisyys säilyisi kaikissa tilanteissa. Puhemiehelle on siten annettu valta kutsua tarvittaessa valtiopäivät vielä uudelleen koolle, sen jälkeen kun vaalikauden viimeisten valtiopäivien työ on jo julistettu päättyneeksi (PL 33,2 §). Samoin hän voi kutsua työnsä keskeyttäneen eduskunnan koolle jo ennen ajankohtaa, jolloin eduskunta oli päättänyt kokoontua jatkamaan työtään (TJ 3,2 §).

Puhemiehelle on valtiosäännössä osoitettu myös tehtäviä, joissa hän tavallaan ”edustaa” eduskuntaa – toimii valtioelimen nimissä tai välittää koko eduskuntaa ja sen keskusteluja koskevaa poliittista tietoa erotuksena siitä ja lisänä sille, mitä puolueiden eduskuntaryhmät voivat lausua. Lähinnä vain seremoniallista merkitystä on nykyoloissa sillä, että puhemies valtiopäivien avajaisissa vastaa eduskunnan puolesta tasavallan presidentin puheeseen ja vaalikauden päättäjäisissä 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.³⁰⁸

308 Kun vuonna 1991 säädetyllä HM 27 §:n muutoksella (1074/1991) kavennettiin presidentin itsenäistä valtaa päättää hajotusvaalien määräämisestä ja hajotusta koskevan päätöksen tekeminen sidottiin pääministerin aloitteeseen, edellytettiin samalla, että presidentin oli ennen hajotuspäätöstä kuultava eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä. Ks. tästä myös HE 232/1988 vp ja PeVM 10/1989 vp. Ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämistä 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 ratkaisuvalltaa käyttävänä valtioelimenä perustuu niin poliittisen järjestelmän kuin kirjoitetun perustuslain kannalta edustuksellisuuteen, siihen että eduskunta valitaan yleisillä vaaleilla. Kansanedustuslaitoksena eduskunta on jakamaton, yhtenäinen kokonaisuus. Se on ”yksikamarinen” (PL 24 §), mikä ensi sijassa tarkoittaa sitä, että eduskunnan kokoonpano määräytyy kokonaisuudessaan yleisillä vaaleilla ilman mitään erillisiä edustusjärjestelyjä. Yksikamarisuuden voidaan katsoa merkitsevän jakamattomuutta myös eduskunnan päätöksenteon järjestelyissä. Eduskunnan päätöksentekomuodoiksi ei voida kehittää esimerkiksi yhtenevän päätöksen tekemistä kahdessa toisistaan periaatteessa riippumattomassa toimielimessä, vaan riippumattoman 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.³⁰⁹ Poikkeuksena periaatteesta voidaan pitää myös eräitä järjestelyjä, 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 käydyin 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.³¹⁰ 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 selvityk-

309 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 valtiontaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991 luovuttiin erillisestä palkkavaltuuskunnasta ja em. suostumuksen antamisvaltuus uskottiin eduskunnan asianomaiselle erikoisvaliokunnalle. Ks. HM VI luvun muutos, erit. 65,3 §, laissa 1077/1991 ja VJ:n muutokset, erit. 49,3 §, laissa 1078/1991 sekä ko. lainmuutoksia koskenut HE 262/1990 vp ja siitä annettu PeVM 17/1990 vp. Sekä palkkavaltuuskunta että ko. erikoisvaliokuntana toiminut valtiovarainvaliokunta saattoi säännösten mukaan alistaa tekemänsä päätöksen eduskunnan vahvistettavaksi. Nykyisestä, viime kädessä PL 89 §:n säännökseen nojaavasta järjestelmästä ja sen käytännön toiminnasta ks. myöhemmänä tässä kirjassa julkista taloutta koskevassa luvussa olevaa alaotsaketta.

310 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.

sen 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.³¹¹

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

Euroopan talousalueeseen (ETA) liittymisen yhteydessä säädettiin vuoden 1993 lopussa hallitusmuotoon uusi 33 a §, jossa edellytettiin eduskunnan osallistuvan kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun, siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Samalla tehtiin valtiopäiväjärjestyksen muutoksia, jotka liittyivät Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyyn eduskunnassa. VJ 53 §:n muutoksen mukaan suuren valiokunnan tuli pyynnöstä ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitys niistä valmisteluista, joita oli tehty Euroopan talousalueesta tehdyn 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 ennakollisesti 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.³¹²

Suurelle valiokunnalle yhdentymisasioiden käsittelyssä näin muovautunut rooli korostui voimakkaasti vuotta myöhemmin niissä muutoksissa, joita Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä valtiopäiväjärjestykseen säädettiin. Muutosten

311 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 ministeriöltä pyytämien selvitysten lukumääriä on tilastoitu eduskunnan kanslian toimintakertomuksissa.

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

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 ulkoasiainvaliokunnalle. Puhemiesneuvoston päätöksellä voitiin edellä mainittuja ehdotuksia koskenut asia ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin asiasta ei kuitenkaan tehty päätöstä.³¹³

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

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

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

van valmistelun varaan. Käytännön syyt luultavasti veisivät siihen, että tietyn-tyyppiset asiat lähetettäisiin yleensä valmisteltavaksi valiokuntaan, vaikka sitä ei säännöksissä olisi edellytettykään. Eräissä keskeisissä asiaryhmissä on perustuslaissa kuitenkin jo pitkään nimenomaisesti säädetty kattava valmistelupakko valiokunnassa.³¹⁴ Kattavien pakottavien normien tuomana etuna voidaan asianmukaisen valmistelun varmistamisen ohella pitää sitä, että menettelytavat ovat usein esiintyvissä asiatyypeissä luotettavasti ennalta tiedettävissä.

Perussäännös asioiden valmistelusta täysistunnolle on PL 40 §. Siihen sisältyy valmistelupakon alan määrittelyn osalta kolme eri kohtaa. Ensiksikin siinä säädetään nimenomaisesti valmistelupakko luetelluille asioille. Näitä asioita ovat kaikki hallituksen esitykset: lakiehdotuksen sisältävät esitykset, tällaista esitystä täydentävät esitykset (PL 71 §), talousarvioesitykset, talousarvioesitystä täydentävät esitykset (PL 83,2 § ja 71 §), esitykset lisätalousarvioksi, esitykset valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja esitykset tällaisen velvoitteen irtisanomisen hyväksymisestä (PL 94,1 §). Niitä ovat myös edustajien tekemät lakialoitteet, talousarvioaloitteet ja toimenpideoitteen sekä edelleen kaikki eduskunnalle annettavat kertomukset riippumatta niiden antajasta tai siitä, onko kertomuksesta säädetty perustuslaissa tai PL 46,2 §:n mukaisesti laissa tai työjärjestyksessä.³¹⁵

Toisena kohtana säännöksessä on viittaus perustuslaissa muualla oleviin valmistelupakkoa merkitseviin säännöksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi edustajan-toimesta erottamista tai edustajantoimen lakanneeksi julistamista koskevat säännökset PL 28 §:ssä, oikeusasiamiehen vapauttamista koskeva säännös PL 38,2 §:ssä, lepäämään hyväksytyn ja vahvistamatta jääneen lain käsittelyä koskevat säännökset PL 73 ja 78 §:ssä sekä ministerisyytteen nostamista koskeva säännös PL 114,2 §:ssä. Suoraan perustuslaista johtuu myös puhemiesneuvoston PL 34,3 §:n nojalla tekemien, eduskunnan virkamiehiä koskevan lain muutosehdotusten ja eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotusten (PL 52,1 §) pakollinen valmistava käsittely valiokunnassa. – Kolmanneksi säännös sisältää valtuutuksen säätää valmistelupakko työjärjestyksessä. Tällainen työjärjes-

314 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-asiaaloitteiden ja toivomusaloitteiden pakollisesta valmistavasta käsittelystä valiokunnassa – jollei niitä päätetty heti hylätä – säädettiin 1928 VJ 63 §:ssä, johon myös sisältyi säännös kertomusten pakollisesta valmistavasta valiokunka-käsittelystä. Muissa asioissa oli pakollista valiokunkakäsittelyä edellytetty ainakin ministeri-vastuuasioissa, 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 valmistelevalti käsitelty valiokunnassa.

315 Tämän valmistelupakon piiriin kuuluvat myös kansalaisaloitteet, joita käsitellään myöhempanä erikseen.

tykseen perustuva valmistelupakko koskee TJ 32 §:n mukaan eduskunnan tarkastettavaksi saatettujen asetusten ja muiden alemman asteisten säädösten ja päätösten käsittelyä, eduskunnan ohje- ja johtosääntöjä koskevien ehdotusten käsittelyä ja TJ 28,2 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan ilmoituksen käsittelyä.

Kuten edellä 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 koskevissa säännöksissä, kuten esimerkiksi välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyä koskevissa 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 selontekojen 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 koskevissa ratkaisuihin. 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 säännökset³¹⁶. Kuten edellä on todettu, eduskunta valitsee myös jäseniä useihin muihin toimielimiin. Täysistunto valitsee myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet sekä eduskunnan pääsihteerin ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan³¹⁷. Menettely viimeksi mainituissa valinnoissa on sikäli erityinen, että ennen valintaa on oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävään ilmoittautuneista saatava perustuslakivaliokunnan arvio, pääsihteerin virkaa hakeneista saatava kansliatoimikunnan lausunto ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan

³¹⁶ PL 37 §, TJ 16 § ja Eduskunnan vaalisääntö.

³¹⁷ PL 38 § ja L eduskunnan virkamiehistä 10 § ja TJ 11 ja 16 §.

virkaa hakeneista 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.³¹⁸

Ratkaisuja, joihin ei tyypillisesti liity valiokuntavalmistelua, ovat päätökset, joiden tarkoituksena on nimenomaisesti ilmaista eduskunnan kanta parlamentaariseen luottamusksymykseen tai muuten osoittaa eduskunnan suhtautumista hallituksen toimiin tai aikeisiin. Näitä ratkaisuja ovat lähinnä välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon yhteydessä tehtävät päätökset³¹⁹. Kuten edellä viitattiin, asian lähettäminen näissä tilanteissa valiokuntaan on mahdollista.

Mihin valiokuntaan asia kulloinkin lähetetään, jää yleensä täysistunnon harkintaan (TJ 32,2 §).³²⁰ Toimenpidealoitteiden valiokuntaan lähettämisestä päättää kuitenkin eri säännöksen nojalla puhemiesneuvosto, jollei puhemiesneuvosto siirrä valiokuntaan lähettämistä eduskunnan päätettäväksi (TJ 33 §). Perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitettujen valtioneuvoston kirjelmien osalta on lisäksi säädetty (TJ 30,1 §), että niiden valiokuntaan lähettämisestä päättää puhemies.³²¹ Perustuslaissa tai työjärjestyksessä on myös säädetty joidenkin asioiden osalta erikseen, missä valiokunnassa valmistelun on tapahduttava. Tällainen säätely koskee erityisesti perustuslakivaliokuntaa perustuslainmukaisuuden valvontaa ja perustuslain säätämistä tai muuttamista koskevista kysymyksistä, valtiovarainvaliokuntaa talousarviota koskevista kysymyksistä

318 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.

319 PL 43 ja 44 §, TJ 22 ja 23 §.

320 Valmistelevalta valiokunnasta päättämistä koskevaa käytäntöä tarkastellaan lyhyesti Helanderin ja Pekosen tutkimuksessa (2007), erit. s. 76–79.

321 Sitä, että päätösvalta valiokuntaan lähettämisessä osoitetaan puhemiehelle, voidaan pitää puhemiehen tehtävien kokonaisuudessa epätavallisena järjestelynä. 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) otettuja 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.”

sekä ulkoasiainvaliokuntaa 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 täysistunto asian valiokuntaan lähettämisen yhteydessä (TJ 32,3 §) tai valmistelevalle valiokunnalle itse (TJ 38 §). Poikkeuksellisesti on kuitenkin TJ 38,2 §:ssä säädetty, että jos valmistelevalle valiokunnalle käsittelemässä asiassa syntyy epäselvyyttä asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen, on valiokunnan pyydettävä lausunto perustuslakivaliokunnalta. Tämä liittyy PL 74 §:n säännöksen, jossa perustuslakivaliokunnan tehtäväksi on annettu lausunnon antaminen ”sen käsittelyyn tulevien” asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimukseen.³²² Muilta valiokunnilta hankittavaa lausuntoa koskevana säännöksenä voidaan viitata myös PL 96,2 §:ään, joka koskee Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä koskevien ehdotusten käsittelyä suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa. Se koskee kuitenkin tyypillisesti muuta tilannetta kuin PL 40 §:ssä tarkoitettua täysistunnossa tapahtuvan lopullisen käsittelyn valmistelua.

Määrämuotoisuus – muotopakko

Useat eri syyt ovat käytännössä johtaneet siihen, että eduskunnan toimintoja leimaa tarkka määrämuotoisuus, oikeudellinen velvollisuus noudattaa menettelymuotojen suhteen ennalta asetettuja sääntöjä. Velvollisuus on niin kiinteä ja tarkka, että voidaan puhua muotopakosta. Osin on kysymys väistämättömästä piirteestä: ei ole juuri ajateltavissa, että ylintä päätösvaltaa käyttävä, eduskunnan suuruinen toimielin olisi päätöksenteossaan merkittävän vapaamuotoinen. Osaltaan tarkkuuteen ja pysyvyyteen menettelymuodoissa vaikuttaa se, että kyseessä ovat kansanvaltaisessa järjestelmässä keskeisen elimen pelisäännöt,

³²² Muiden valiokuntien kannanottojen mukaan saamisessa jonkin valiokunnan päätöksen-
tekoon tärkeimpiä ovat tilanteet, joissa valiokunnan on hankittava/saatava lausunto toiselta
valiokunnalta taikka joissa se harkintansa mukaan sellaista pyytää. Käytännössä voi valio-
kunta joissain tilanteissa oman harkintansa mukaan myös antaa lausunnon toiselle valio-
kunnalle. TJ 38 §:n 3 momentin mukaan voi valiokunta omasta aloitteestaan antaa toimi-
alaansa koskevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle 30
päivän kuluessa siitä, kun esitys on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan. Valtiontalouden
kehyksiä koskevien valtioneuvoston selontekojen 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. tästä esim. VNS 2/2010 vp lähettäminen valtiovarainvalio-
kuntaan 13.4.2010 (PTK 36/2010 vp). Lausunnon antoi valtiovarainvaliokunnalle tuolloin
12 valiokuntaa.

joiden täytyy olla ennalta tiedettävissä, joiden merkittävät muutokset harvoin voinevat olla poliittisesti neutraaleja ja joita ei hevin voida ajatella esimerkiksi vaalikausittain muuteltaviksi. Kansanedustuslaitokset lienevät yleensäkin konservatiivisia suhtautumisessaan omiin menettelymuotoihinsa ja niiden muuttamiseen. Suomessa menettelymuotojen pysyvyyttä on korostanut se, että ne säädeltiin pitkään huomattavan yksityiskohtaisesti perustuslain tasolla, valtiopäiväjärjestyksessä (vuosien 1869, 1906 ja 1928 VJ:t), ja perustuslain muuttamiseen taas on traditionaalisesti – ja syystä – suhtauduttu pidättyvästi.

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

Menettelyä koskevat säännökset ovat – olipa kyse asioiden vireilletulosta tai niiden käsittelystä – yleensä sillä tavalla tarkkoja ja pakottavia, että ne eivät jätä menettelytavan valintaan erilaisia vaihtoehtoja, vaan käytettävissä on vain yksi oikea menettelytapa. Eri asia on, että menettelyyn voi ymmärrettävästi sisältyä esimerkiksi pöydällepäätöksen kaltaisia harkinnanvaraisia teknisiä yksityiskohdita. Samoin tietänyttyypisille asioille on voitu osoittaa erilaisia vireillepanijoita tai vireilletulolokanavia (esim. lakiehdotukset PL 70 §:ssä ja ministerivastuusiä PL 115 §:ssä). Näissäkin tilanteissa on kuitenkin kullakin vireilletuojat(ho)lla käytettävissään vain yksi menettely. Aitoa menettelytapaa 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 §).³²³

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

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

Täysistunnon päätöksenteon yleinen järjestely

Täysistunnon menettelyn ja päätöksenteon kuvaamisessa tulee toistuvasti esille sana käsittely. Valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa, siis ennen kuin uudessa perustuslaissa oli jonkin verran kevennetty lakiehdotusten käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, puhuttiin siten ensimmäisestä, toisesta, kolmannesta ja ainoasta käsittelystä ja vieläpä jatketusta ainoasta ja toisesta käsittelystä. Vastaavasti tunnetaan säännöksissä nyt ensimmäinen, toinen ja ainoa käsittely (PL 72 § ja 83 §) ja yhden käsittelyn asia (PL 73 § ja 78 §). Lisäksi voidaan myös puhua jatketusta ensimmäisestä ja ainoasta käsittelystä. Sanaa käsittely käytetään tällöin teknisenä terminä. Sillä ei tarkoiteta 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 käsittely-termin käytön kanalta merkityksetön: sama käsittely jatkuu pöydällepanon jälkeenkin.

Eduskunnan päätöksiin johtavissa menettelymuodoissa on kaksi päämallia: kaksi käsittelyä tai yksi eli ainoa käsittely. Kahden käsittelyn menettelyyn joutuvat kaikki muodollisena lakina päätettävät asiat 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 säädettyä minkäänlaista osanottajien vähimmäismäärää, *quorumia*.³²⁴ Kärjisi-

324 Hieman toinen asia on, että VJ 66 §:n 7 momenttiin sisältyi momentin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä tapahtuneeseen kumoamiseen (970/1995) saakka lakiehdotuksen lepäämäänjättämismahdollisuus, 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 kolmasosaa eduskunnan kaikista jäsenistä. – Toisin kuin täysistunnolle, on valiokuntien päätöksenteolle asetettu quorum-säännökset, ks. PL 35,3 § ja esim. PL 114,2 §.

täen todettuna tämä merkitsee esimerkiksi sellaista mahdollisuutta, että edustajan käyttäessä puheenvuoroaan ei täysistunnossa ole, virkamiesten lisäksi, läsnä kuin puhemies.³²⁵ Jos esimerkiksi pitkällisen iltatunnon päätteeksi täysistunnossa on – mahdollisista merkkisoiroilla tapahtuneista häilytyksistä 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 määräänemmistöä (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 määräänemmistöä laskettaessa.³²⁶

325 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 vuosilta 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 Iltalehti 12.9.2013.

326 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).

Muissa kuin määräenemmistöllä ratkaistavissa asioissa arpa ratkaisee, mikäli äänet menevät tasan.³²⁷

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 ja julkaistaan (TJ 63,2 §; 895/2012).

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

Menettelynormeihin kohdistuvana muutoksena, jolla kuitenkin on huomattavaa merkitystä myös valtioelinten toimivaltasuhteiden kannalta, on syytä mainita muutokset tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittelyssä. Presidentille säädetty valtuus jättää laki vahvistamatta merkitsi alun perin *suspensiivista* eli lykkäävää veto-oikeutta sillä tavoin, että vahvistamatta jätetty laki voitiin ottaa eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi vasta vaalien jälkeen ja, jos eduskunta tällöin hyväksyi lain muuttamattomana, se tuli ilman vahvistustakin voimaan (HM 19 §). Periaatteessa vain suspensiiviseksi muodostettu veto-oikeus saattoi tämän uuden käsittelyn lykkääntymisen – ja siihen liittyvän muuttamiskiellon – johdosta useinkin tosiasiaassa merkitä lopullista veto-oikeutta.

Kajoamatta varsinaisesti presidentin oikeuteen jättää laki vahvistamatta lyhennettiin tätä lain uuden eduskuntakäsittelyn lykkääntymisaikaa vuonna 1987. Siitä eteenpäin uusi käsittely ei välttämättä siirtynyt yli vaalien, vaan laki oli eduskunnassa otettava uudelleen käsiteltäväksi vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Uudessa perustuslaissa on lain uudelleen käsittelyn lykkääntyminen kokonaan poistettu ja vahvistamatta jätetty laki edellytetään otettavaksi viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Tähän liittyy symbolisesti merkittävänä piirteenä se, että perustuslain tekstissä ei enää puhuta vahvistamatta jätetyn lain palauttamisesta eduskuntaan, vaan sen palautumisesta eduskuntaan (PL 77 ja 78 §).³²⁸

Myös kansanedustajan aloiteoikeuden käyttämiseen tehdyt muutokset ovat merkittäviä eduskunnan lainsäätäjäroolin kannalta, vaikka niillä ei olekaan siinänsä vaikutusta valtioelinten toimivaltasuhteisiin. Aloiteoikeuteen aikaisemmin liittyneet rajoitteet, jotka koskivat aloitteidenteon 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

³²⁸ 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.

”murtaa” hyväksymällä laki uudelleen, asiasisällöltään muuttamattomana. Kun perustuslain säätämiseen tai muuttamiseen ei kuulu esimerkiksi kansanäänestuksen 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 enemmistodemokratian periaatteen mukaisesti yksinkertaisella enemmistöllä. Lakien säätämisessä tätä menettelyä kutsutaan tavallisen lain³²⁹ säätämisyjärjestykseksi tai tavalliseksi lainsäätämisyjärjestykseksi.

Sen jälkeen kun lakiehdotus – olipa kyseessä hallituksen esityksessä ja mahdollisesti annetussa täydentävässä esityksessä³³⁰ tai kansanedustajan lakialoitteessa taikka kansalaisaloitteessa ehdotettu laki – on tullut eduskunnan kansliaan, se käy eduskuntakäsittelyssä läpi pääpiirteissään seuraavat vaiheet³³¹.

Puhemies ilmoittaa täysistunnossa lakiehdotuksen saapumisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Ehdotukset toimitetaan edustajille sähköisesti verkossa ja saataville myös paperiversioina. Täysistunto päättää ehdotuksen lähettämisestä valmistelevasti käsiteltäväksi erikoisvaliokuntaan. Yleensä täysistunto hyväksyy puhemiesneuvoston valmisteleman ehdotuksen siitä, mihin valiokuntaan ehdotus lähetetään. Lähettäessään asian erikoisvaliokuntaan täysistunto voi samalla

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

330 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 perustuslaki-valiokunnan 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).

331 PL 70–72 §, TJ 19 §, 32 §, 53 §, 57–58 §.

määrätä toisen erikoisvaliokunnan antamaan tälle lausuntonsa asiasta. Tässä vaiheessa ei tehdä mitään asiaratkaisuja, mutta täysistunnossa käydään ennen valiokuntaan lähettämistä niin kutsuttu lähete keskustelu. Siinä asia voidaan panna kerran pöydälle johonkin lähinnä seuraavaan täysistuntoon, jos joku edustaja sitä pyytää. Hallituksen esitystä täydentävä esitys lähetetään samaan valmistelemaan valiokuntaan. Lähettäminen voi tapahtua ilman lähete keskustelua 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.

Pöydällepanomahdollisuus ja pöydällepanoa koskevassa säätelyssä nähty tulkinnanvaraisuus herätti eduskunnassa jonkin verran keskustelua vuonna 2023 päättyneellä vaalikaudella. Kysymys ei ollut pöydällepanoista yleensä, vaan lähinnä vain mahdollisuudesta toistuviin pöydällepanoihin. Pöydällepanoja koskeva yleissäännös TJ 57 § koskee muitakin asioita kuin lakiehdotusten eduskuntakäsittelyä, mutta sen käytännössä tärkein soveltamisalue epäilemättä on juuri lakien säätämismenettely. Mahdollisten tulkintaongelmien ehkäisemiseksi säännöksen 3 momenttiin tehtiin vuoden 2023 alussa joitakin muutoksia.³³² Muutetun sanamuodon mukaan asia pannaan ensimmäisessä käsittelyssä sekä 54 §:ssä ja 55 §:ssä tarkoitettussa käsittelyssä (mainitut säännökset koskevat lepäämään jätetyn tai vahvistamatta jääneen lain käsittelyä ja ainoaa käsittelyä) kannatetusta ehdotuksesta kerran pöydälle. Ilmaisuihin ”kannatetusta ehdotuksesta” merkitsee sitä, että pöydällepanoon ei tarvita täysistunnon päätöstä, vaan yhden edustajan ehdotus kannatettuna riittää. Jos tällöin kuitenkin tehdään eriäviä ehdotuksia pöydällepanon ajankohdasta, on ehdotuksista äänestettävä. Tämän jälkeen asia voidaan lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä, ainoassa käsittelyssä käsiteltävän asian käsittelyssä ja yhden käsittelyn asian käsittelyssä panna kerran pöydälle, ”jos eduskunta niin päättää”, ts. jos täysistunto enemmistöllä annetuista äänistä hyväksyy pöydällepanon. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä asia voidaan säännöksen mukaan panna ”eduskunnan päätöksellä” kerran pöydälle.

Lakiehdotuksen ensimmäistä käsittelyä voidaan pitää myös asian tosiasiallisena varsinaisena käsittelynä siinä mielessä, että tässä vaiheessa asia todella käydään konkreettisesti läpi ja tehdään kaikki sisällölliset ratkaisut. Sen sijaan

³³² Ko. muutoksista (256/2023) ks. PNE 2/2022 vp ja PeVM 8/2022 vp.

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 eikä sen sijaan lainkaan tarkoita valiokuntien mahdollisuutta mietinnössään ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä.³³³ Ensimmäisen käsittelyn alussa esitellään valiokunnan mietintö ja käydään yleiskeskustelu, jonka aikana asia voidaan päättää lähettää suureen valiokuntaan. Jos näin on tehty, asian käsittelyä jatketaan suuren valiokunnan mietinnön pohjalta. Yleiskeskustelun päätyttyä alkaa – edelleen osana ensimmäistä käsittelyä – lakiehdotuksen yksityiskohtainen käsittely.

333 Eron teko valiokunnan tekemien hylkäysehdotusten ja täysistunnossa tehtävien hylkäysehdotusten välillä on tässä periaatteellisesti mielenkiintoinen sikäli, että yleensä täytyy edustajien voida täysistunnossa ehdottaa kaikkea sitä, mitä valiokunnatkin voivat ehdottaa. Tässä tarkoitettun 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 säätämistaustan valossa varsin selvää. TJ 53 §:n säännökset on laadittu korvaamaan aikaisemmin valtiopäiväjärjestyksen 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 käsittelemiensä 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 normaalitilannetta 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 hylkäysehdotusta ja eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen, ks. HE 112/1972 vp ja PeVM 20/1972 vp.

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 käsitelyä todeta hyväksytyksi käsittelyn pohjana olevan mietinnön mukaisena, niiltä osin kuin asiakirjoissa ei ole mietinnöstä poikkeavia säännösehdotuksia eikä sellaisia myöskään ole tehty TJ 58 §:ssä tarkoitettussa, yleensä muutosehdotusten 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 suuri valiokunta voi käsitellä asiaa kokonaisuudessaan ja tehdä tarvittavia muutosehdotuksia myös asiakokonaisuuteen kuuluviin muihin lakiehdotuksiin. Suuri valiokunta voi tällöin joko yhtyä täysistunnon tekemään päätökseen taikka ehdottaa siihen muutoksia.

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

ehdotuksia, mutta niiden on oltava täysistunnon aikaisemmin tekemän päätöksen mukaisia. Kun mahdollisesti tehdyistä ehdotuksista on päätetty, todetaan asian ensimmäinen käsittely päättyneeksi.³³⁴

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.³³⁵ 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.³³⁶

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 käsittelyn pohjana olleesta 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 periaatteellisena ja käytännöllisenä lähtökohdiana sikäli, että edustajilla on aina mahdollisuus tekemällä (kannatetun) ehdo-

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

335 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 vähimmäis-aikaa 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.

336 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.

tuksen saattaa asia äänestykseen. Tarkastelun yhtenäisyyden vuoksi käsitellään yksimielisesti ilman äänestystä tapahtuvaan päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä seikkaperäisemmin myöhempana perustuslain säätämisyjärjestystä 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 §).³³⁷

Edellä tarkasteltujen menettelyjen kautta eduskunta käyttää sille ylimpänä valtiolimenä kuuluvaa valtaa hyväksyä, hylätä tai muuttaa sen käsiteltäväksi tulleet lakiehdotuksia. Käsiteltävänä olleen lakiehdotuksen (sellaisenaan) hyväksyminen tai hylkääminen ei tässä ansaitse enempää huomiota. Sen sijaan on syytä lyhyesti tarkastella, mitä eduskunnan valta muuttaa käsiteltäväksi tulleet 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 olemassaoloon, 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 muutoshankkeeseen, ehdotuksella tavoitellun lainsäädäntömuutoksen keskeiseen sisältöön ja tarkoitukseen.

337 Tavallisen lain säätämisyjärjestykseen sisältyi 1906 VJ 57 §:n ja 1928 VJ 66 §:n mukaan lepäämäänjättämismahdollisuus. 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. Lepäämäänjättämisinstituution sisällöstä ja käytännön merkityksestä opposition käytettävissä olevana vaikutuskeinona ks. Ilkka Saraviita, *Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen* (Vammala 1971) sekä Ilkka Saraviita, Lainsäädäntö-taktiikkaa. Selonteko lepäämäänjättämissäännösten käytöstä. Oikeustiede Jurisprudentia II 1972:1, s. 5–129, sekä myös Voitto Helander, Lepäämäänjättämismekanismit. 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 eduskuntavaalien jälkeen pidettäviin valtiopäiviin (PL 73 §).

Kyseessä on siis eduskuntakäytännössä tavanomainen vaatimus asiayhteydessä – vireille pannun asian rajoissa – pysymisestä, ei niinkään vaatimus pitäytymisestä tietyn nimikkeiseen lakiin ja tiettyihin pykäliin.³³⁸ Eduskunnan tehtävänä lakiehdotuksen 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.³³⁹

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 kysy-

338 Asiayhteyksivaatimuksen sisältöä on puhemiesneuvoston 23.2.2023 antamissa valiokuntien yleisohjeissa kuvattu seuraavasti: ”Valiokunnalla on oikeus ehdottaa muutoksia sen käsiteltävänä olevaan laki- tai muuhun säädösehdotukseen. Tätä oikeutta kuitenkin rajoittaa ns. asiayhteyksivaatimus. Sen mukaan valiokunnan ehdottamien muutosten 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 säädösehdotuksen nimikkeen ja muun yksityiskohtaisen sisällön muodostamasta kokonaisuudesta käsin.” Ks. Valiokuntaopas 2023, s. 107–108.

339 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 muutoksin 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 tietosuojavaltuutetun 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 puhemiesneuvoston 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 alkuperäisen aloitteen tekemistä mahdollisesti koskeviin rajoituksiin. Lähtökohta ei ole periaatteellisesti ongelmaton, mutta on toiminnallisesti perusteltu.

mys 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 jälkeempään 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 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/Puhe- miehen 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 koskevissa 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 tulkintaratkaisulla.³⁴⁰ Tulkinnan väljentämisen johdonmukaisena jatkona muutettiin kyseistä perustuslain säännöstä

340 PeVM 17/1980 vp ja siitä myös Hidén, Lakimies 1980. Mietinnön taustatilannetta on lyhyesti kuvattu myös myöhempanä puhemiehen kieltäytymisten yhteydessä alav. 513 kohdalla.

(VJ 32 §) vuonna 1983 niin, että lakialoite oli tehtävissä aina eduskunnan ollessa koolla.^{341 342}

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.³⁴³ 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.³⁴⁴ Hallituksen esityksen peruuttaminen sen sijaan voi tapauksittain olla parlamentaarisessa järjestelmässä 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 aiheutta siihen on, peruuttaa”. Tämä säännöskohta säilyi asiallisesti ennallaan, sanonnaltaan kyllä vuonna 1983 muutettuna, uuden perustuslain säätämiseen saakka. Kohdan ”milloin on aiheutta”

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

342 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 mietinnössään PeVM 7/1990 vp tältä osin: ”Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetussa 53 a §:ssä kirjataan nykyisin noudatetut periaatteet. Erikoisvaliokunnilla 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. Parlamentaarisessa järjestelmässä elementäärin ja käytännössä täysin toimivan oikeuden kirjaaminen perustuslain säännökseen ei olisi ainakaan vahvistanut tuota oikeutta.

343 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.

344 Eduskunta-aloitteen peruuttamismahdollisuutta on lyhyesti kosketeltu edellä edustajan aloitevallan yhteydessä, ks. teksti alaviitteen 236 kohdalla ja alaviite.

-määre ei käytännössä tullut merkitsemään minkäänlaista rajoitusta peruuttamismahdollisuudelle. Nykyiseen säännökseen PL 71 §:ssä otettiin asiasta vain maininta, että esitys ”voidaan peruuttaa”.³⁴⁵ Puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen peruuttamisesta (TJ 19,2 §).

Erään vuonna 1975 julkaistun tutkimuksen mukaan on vuosina 1928–1974 peruutettu 149 hallituksen esitystä.³⁴⁶ Uuden perustuslain voimassaoloaikana on vuoden 2018 valtiopäivien loppuun mennessä nähtävästi peruutettu 25 hallituksen esitystä.³⁴⁷ 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 päätymässä 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

345 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 säätelystä yleisesti ks. myös eduskunnan sihteerin E. H. I. Tammion artikkeli Lakimies 1946.

346 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.

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

lainsäätäjä on eduskunta ja eduskunnan valtaa päättää lainsäädännön sisällöstä ei hallitus voi sitoa.³⁴⁸

Kansalaisaloite

Kansalaisaloitejärjestelmä, jolla hallitukselta ja eduskunnan omasta piiristä tulevien aloitteiden lisäksi luotiin mahdollisuus myös kansalaisten omatoimisuuteen perustuvien lainsäädäntöaloitteiden käsittelyyn eduskunnassa, on periaatteellisesti ehkä merkittävin lainsäätämismenettelyä koskeva muutos itenäisyyden aikana.

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 kansanäänestysjärjes-

348 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) peruutusoi-keudesta oli tullut etukäteinen veto, jolla hallitus voi estää tahtonsa vastaisen eduskunnan päätöksen aikaansaamisen ja tehdä samalla tarpeettomaksi jälkikäteiseen vetoon (HM 19 §) turvautumisen. – Viimeaikaisesta peruutuskäytännöstä voidaan tässä mainita kolme esi-merkkiä. Eduskunnalle ilmoitettiin 1.6.2018 HE 70/2018 vp valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta. Ehdotus koski ministerin juhlallista valaa tai vakuutusta. 13.6.2018 ilmoi-tettiin hallituksen lyhyt kirjelmä esityksen peruuttamisesta. Syy lieenee ollut tekninen. Asiallisesti samalta vaikuttava esitys HE 84/2018 vp ilmoitettiin täysistunnossa 14.6.2018. Jonkinlaisena jälkinäytöksenä oli, että tätä ehdotusta ehdittiin tarkastella mietintövalio-kuntana 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 terveyspalvelujen järjestämistä koskevaa laajaa ja eri vaiheissa jo käsiteltyä uudistusta hallitus antoi 9.5.2017 esityksen HE 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapau-desta sosiaali- ja terveydenhuollossa ym. Perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 tästä esi-tyksestä ja muista kokonaisuuteen kuuluvista esityksistä laajan lausunnon PeVL 26/2017 vp. Lausunnossa valiokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotuksen vaativan niin mittavia muu-toksia, että niiden valmistelu kuului valtioneuvoston tehtäväksi ja ne oli saatettava edus-kuntaan joko uuden esityksen tai täydentävän esityksen muodossa. Hallitus antoi sitten 8.3.2018 sekä ilmoituksen em. esityksen HE 47/2017 vp peruuttamisesta että uuden esityk-sen 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.

telmästä 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 harkittava kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa. Luontevin vaihtoehto voisi olla ns. sisällöllinen kansanaloite.”³⁴⁹

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.³⁵⁰ 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 1.3.2012.³⁵¹

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

349 Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2008:8, s. 36.

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

351 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.

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.

– –

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 käsitellyn 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 ohien 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 tiukkoja muodollisia vaatimuksia.”

Kansalaisaloitteesta perustuslakiin tehdyn lisäyksen yhteydessä edellytetyt tarkemmat säännökset annettiin kansalaisaloitelaissa (12/13.1.2012), joka tuli voimaan samanaikaisesti perustuslain muutosten kanssa eli 1.3.2012.³⁵²

Kansalaisaloiteinstituution käyttöönoton vaatimat säädösmuutokset eivät rajoittuneet vain perustuslakiin ja tavalliseen lakiin, vaan joitakin muutoksia oli tarpeen tehdä myös eduskunnan työjärjestykseen. Ehdotetut muutokset koskivat 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 veloitettiin kansalaisaloitteen käsittelyssä varaamaan aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluksi.³⁵³

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

³⁵² Lakiin on vuonna 2019 tehty joitakin teknisluontoisia muutoksia, ks. L 436/2019 ja siitä myös HE 251/2018 vp ja PeVM 11/2018 vp sekä L 1276/2019 ja siitä myös HE 57/2019 vp ja PeVM 3/2019 vp.

³⁵³ Työjärjestyksen muutoksista ks. PNE 1/2019 vp ja PeVM 7/2011 vp.

Kansalaisaloite, hallituksen esitys, lakialoite ja toimenpidealoite ovat kaikki perustuslaissa edellytetyt ja toisistaan periaatteessa riippumattomia lainsäätämistä koskevan kysymyksen eduskunnassa vireilletulon muotoja (PL 39 ja 53 §). Jonkin lakiesityksen valmisteilla olo tai eduskunnassa käsiteltävänä olo taikka lakialoitteen tai lain valmisteluun ryhtymistä koskevan toimenpidealoitteen olemassaolo tai valiokuntaan lähetettynä oleminen 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 yhtäaikaa käsiteltävänä hallituksen esitys ja samaa asiaa koskeva kansalaisaloite.

Kansalaisaloitelakia 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 sisältyvän siihen harkintavaltaan, joka valiokunnalla on sen käsitellessä valmistelevasti asiaa täysistuntokäsittelyä varten.³⁵⁴ Perustuslakivaliokunnan torjuvaa suhtautumista aloitteiden käsiteltäväksi

354 Puhemiesneuvostossa 17.4.2013 käsitellyssä muistiossa Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa todetaan aloitteen valiokuntakäsittelystä 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.”

ottamiseen räikeästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaisten aloitteiden kohdalla voidaan pitää hyvin tarpeellisenä. 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. Asiointilaa 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.³⁵⁵

Perustuslain 53 §:n muutos, kansalaisaloitelaki ja eduskunnan työjärjestyksen muutokset tulivat voimaan 1.3.2012. Ensimmäinen, turkistarhauksen kiel tämistä tarkoittanut kansalaisaloite ilmoitettiin saapuneeksi eduskunnassa 8.3.2013. Tämä aloite mukaan luettuna on vuoden 2022 valtiopäivien loppuun mennessä eduskuntaan jätetty yhteensä 65 kansalaisaloitetta (joista kuusi vuonna 2015 päättyneellä vaalikaudella, 19 vaalikaudella 2015–2019 ja 40 vaalikaudella 2019–2023). Näistä aloitteista on vuoden 2022 valtiopäivien loppuun mennessä kuusi hyväksytty, ja muut aloitteet ovat joko tulleet hylätyiksi tai rauenneet viimeistään vaalikauden päättyessä eduskuntavaaleihin. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kansalaisaloitteen hylkäävään päätökseen on saatettu liittää erilaisia lausumia ja että lakiehdotuksen sisältävän kansalaisaloitteen hylkääminen ei välttämättä merkitse lakiehdotuksen tarkoituksen

355 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 kansalaisaloiteinstituution toimivuudesta ja mahdollisista tarkistustarpeista. Kritiikistä ks. myös esim. Etelä-Suomen Sanomien 27.2.2015 pääkirjoitus ”Kansalaisaloitteiden valuvika korjattava”, jossa viitattiin kansalaisaloitteiden raukeamiseen hallituksen esitysten tavoin vaalikauden päättyessä ja jatkettiin: ”Tämä sidon kohtuuton ja se tulee purkaa, koska aloitteet ja niiden laatijat sekä allekirjoittajat eivät ole missään yhteydessä hallituksen esityksiin ja kulloinkin meneillään oleviin vaalikausiin.”

torjumista, vaikka ehdotettua lakitekstiä ei pidettäisikään hyväksyttävänä.³⁵⁶ – Pääpiirteet hyväksytyistä aloitteista ja niiden käsittelystä esitetään lyhyesti seuraavassa.

M 10/2013 vp – kansalaisaloite KAA 3/2013 vp sisälsi lakiehdotukset avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta. Aloitteen tarkoituksena oli, että myös samaa sukupuolta olevilla pareilla olisi oikeus solmia avioliitto. Asiaa valmistellut lakivaliokunta esitti mietinnössään (LaVM 14/2014 vp) aloitteessa esitettyjen lakiehdotusten hylkäämistä. Pääasialliset perustelut liittyivät aloitteen tavoitteisiin, mutta asiassa viitattiin myös siihen, että lakiehdotukset vaatisivat vielä lakiteknistä valmistelua ja lisäksi olisi selvitettävä, mitä muutoksia ehdotukset ehkä vaatisivat muuhun lainsäädäntöön. Mietintöä oli edeltänyt tiukka äänestys. Kahdeksan jäsenen laajahkosti perustellussa vastalauseessa ehdotettiin avioliittolain muutosehdotuksen hyväksymistä muutettuna ja niin, että lainmuutos tulee voimaan 1.3.2017, kahden muun lakiehdotuksen hylkäämistä ja yhden lausuman hyväksymistä. Mietinnön ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteen ensimmäisen lakiehdotuksen vastalauseen mukaisena ja yhti valiokunnan ehdotukseen 2. ja 3. lakiehdotuksen hylkäämisestä. Tämän päätöksen sisältö hyväksyttiin, asian käytyä myös suuressa valio-

356 Kärjistyneisyydessään epätyypillinen esimerkki kansalaisaloitteen tällaisesta ”hylätään, mutta” -käsittelystä on aborttilain 2020-luvulle päivittämistä koskeneen OmaTahto2020-aloitteen käsittely vuoden 2022 valtiopäivillä. Aloitteessa (KAA 8/2020 vp) ehdotettiin raskauden keskeyttämisestä uutta 11 pykälän mittaista lakia, jonka tavoitteena oli ”päivittää Suomen laki raskauden keskeyttämisestä nykyaikaista eurooppalaista lainsäädäntöä vastaavaksi ja raskaana olevan itsemääräämisoikeutta kunnioittavaksi”. Asiassa antamassaan mietinnössä sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti (StVM 16/2022 vp) raskauden keskeyttämisestä annetun lain muuttamista siten, että ”lakiin sisällytetään kansalaisaloitteen keskeinen muutos eli oikeus raskauden keskeyttämiseen raskaana olevan omaan pyyntöön perustuen kahdennentoista raskausviikon loppuun asti”. Valiokunta ehdotti tämän mukaisesti päätösehdotuksessaan uutta lakia raskauden keskeyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen hylkäämistä. Lisäksi valiokunta teki lausumaehdotuksen, jonka mukaan ”eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto käynnistää välittömästi valmistelun raskauden keskeyttämisestä annetun lain laajemmasta kokonaisuudistuksesta tavalla, joka edelleen vahvistaa raskaana olevan itsemääräämisoikeutta”. Eduskunnan kirjelmästä EK 46/2022 vp (26.10.2022) ilmenee, että eduskunta hyväksyi ehdotetun lausuman, hylkäsi kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen ja hyväksyi valiokunnan ehdotuksen raskauden keskeyttämisestä annetun lain muuttamisesta.

kunnassa, toisessa käsittelyssä 12.12.2014. Avioliittolain muutos vahvistettiin 20.2.2015 (156/2015).³⁵⁷

Kansalaisaloite KAA 3/2016 vp sisälsi lakiehdotukset äitiyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Äitiyslakiehdotuksessa oli säännökset äitiyden määrääytymisestä, mm. säännökset lapsen synnyttäneen äidin naispuolisen kumppanin äitiyden vahvistamisesta silloin, kun lapsi oli hankittu yhteisesti hedelmöityshoitojen avulla. Aloitteessa ehdotettiin myös hedelmöityshoidoista annetun lain muuttamista niin, että naisparien oli mahdollista saada hedelmöityshoitoja yhdessä. Aloitteen eduskuntakäsittelyn kannalta oleellinen asia oli kuitenkin seikka, joka aloitteen alussa esitettiin seuraavasti:

”Aloitteen allekirjoittajat esittävät eduskunnalle, että äitiyslaki ja erät siihen liittyvät lait säädetään oikeusministeriön valmisteleman esitysluonnoksen mukaisesti. Ministeriön esitysluonnos perustuu asiaa syksyllä 2014 valmisteelleen ministeriön työryhmän mietinnölle (OM Mietintöjä ja lausuntoja 59/2014) 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 ”sanaan sanaan oikeusministeriön esitysluonnosta 2.2.2015”. Kysymys oli siten oleellisesta 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.

KAA 1/2019 vp sisälsi ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä tyttöjen sukulinten silpomisen kieltämiseksi. Aloitteen mukaan tyttöjen sukulinten silpominen kyllä täytti Suomen rikoslain pahoinpitelyn ja törkeän pahoinpitelyn tunnusmerkit, mutta silpomisen kieltävä erillislaki kuitenkin vahvistaisi viestiä siitä, että ko. käytäntö on Suomessa kielletty ja toimisi selkeämpänä työkaluna niille, jotka tekevät ehkäisevää työtä asiassa. Lakivaliokunta käsitteli laajajakossa mietinnössään (LaVM 6/2020 vp) myös kysymystä poikien ei-lääketieteellisistä syistä tapahtuvan ympärileikkauksen mahdollisesta kieltämisestä. Päätös-

³⁵⁷ 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 edellytettujen periaatteiden mukainen. Puhemiesneuvosto katsoi 19.2.2014, että puhemiesneuvoston antamia ohjeita oli asiassa noudatettu ja ettei puheenjohtajan menettely tämän johdosta antanut aihetta toimenpiteisiin.

ehdotuksessaan valiokunta oli kansalaisaloitteen linjoilla, kuitenkin niin, että kyse ei olisi erillislain valmistelusta, vaan ryhtymisestä ”ripeästi toimenpiteisiin tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen säätämiseksi rikoslaissa rangaistavaksi nykyistä selkeämmin”. Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteeseen sisältyvän ehdotuksen mietinnön mukaisena 6.11.2020.

KAA 2/2020 vp kansalaisaloitteen otsikkona oli ”Vesi on meidän – kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi”. Aloitteessa esitettiin lainvalmistelun käynnistämistä ”sellaisen lainsäädännön luomiseksi, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen myyminen kaupallisille yksityisille toimijoille”. Samalla edellytettiin, että nykyinen omistus pidetään julkisen sektorin hallussa. Asiasta antamassaan mietinnössä (MmVM 11/2021 vp) maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnitti vesihuoltoa koskevien kysymysten ohessa huomiota myös kunnan omaisuuden myynnin kiellon mahdolliseen ongelmallisuuteen kunnan itsehallinnon suojan ja rahoitusperiaatteen kannalta. Päätösehdotuksessaan valiokunta edellytti aloitteen mukaisesti toimenpiteisiin ryhtymistä ”sellaisen lainsäädännön valmisteleminen, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa”. Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteeseen sisältyvän ehdotuksen mietinnön mukaisena 8.9.2021.

KAA 4/2020 vp kansalaisaloitteen (päiväys 31.8.2020) otsikkona oli ”Suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittaminen ja susivahinkojen estäminen”. Aloitteessa esitettiin, että valmistellaan laki, ”joka luo puitteet suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi”. Lisäksi lain tuli mahdollistaa ”nykyistä luotettavampi suden kannanarviointi, suden lajipuhkaus ja määrittää valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat uhkaa tai vaaraa aiheuttavien susien poistamiseen”. Aloitetta käsitellyt maa- ja metsätalousvaliokunta esitti laajahkon mietintönsä lopuksi päätösehdotuksen, joka alkoi (MmVM 7/2022 vp, s. 20): ”Eduskunta edellyttää kansalaisaloitteen KAA 4/2020 vp pohjalta, että valtioneuvosto ryhtyy mahdollisimman nopeasti toimenpiteisiin sellaisen lainsäädännön valmisteleminen, jolla täsmennetään metsästyslain 41 a §:n sääntelyä, siten että se vastaa –.” Lisäksi valiokunta ehdotti samassa yhteydessä käsiteltyjen lakialoitteiden ja toimenpidealoitteen hylkäämistä ja teki viisi lausumaehdotusta. Eduskunta hyväksyi nämä lausumaehdotukset ja valiokunnan em. päätösehdotuksen. (Eduskunnan kirjelmä EK 41/2022 vp; 14.10.2022).

KAA 3/2021 vp kansalaisaloitteen (päiväys 15.9.2020) otsikkona oli ”Psykoterapian puolesta – Kansalaisaloite psykoterapiakoulutuksen muuttamisesta maksuttomaksi”. Aloitteessa esitettiin, että ”tämän kansalaisaloitteen pohjalta käynnistetään valmistelu sellaisen lainsäädännön luomiseksi, joka mahdollistaa tasarvoisemman psykoterapiakoulutukseen pääsyn, ensisijaisesti ammatillisen kyvykkyyden mukaan, taloudellisesta asemasta riippumatta”. Aloitetta käsitel-

lyt sivistysvaliokunta esitti mietinnössään (SiVM 3/2022), että eduskunta hyväksyy kansalaisaloitteeseen sisältyvän ehdotuksen siltä osin kuin se koskee lain-säädäntötyön käynnistämistä. Lisäksi valiokunta teki seuraavan lausumaehdotuksen: ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto jatkaa psykoterapeuttikoulutuksen järjestämistä ja rahoitusta koskevien vaihtoehtojen selvittämistä ja ryhtyy selvitysten pohjalta pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta psykoterapeuttien ja muiden mielenterveystyössä toimivien henkilöiden riittävä saatavuus sekä palveluiden saatavuus molemmilla kansalliskielillä voidaan turvata.” Eduskunta hyväksyi nämä sivistysvaliokunnan ehdotukset (Eduskunnan kirjelmä EK 19/ 2022 vp; 5.5.2022).

Edellä esitettyjen, kansalaisaloitteen hyväksymiseen johtaneiden tapausten lisäksi on syytä vielä kuvata tapaus KAA 1/2016 vp, jossa perustuslakivaliokunta mm. tarkasteli valiokuntien toimintamahdollisuuksia kansalaisaloitteiden käsitteilyssä ja kansalaisaloitteen sisällön liittymistä Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin:

KAA 1/2016 vp Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa. Aloite oli kansalaisaloitteeksi erikoislaatuinen sikäli, että asiallisesti se koski tiettyyn toimenpiteeseen – kansanäänestykseen – ryhtymistä eikä siten täysin vastannut 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 ”neuvoo-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, merkitsi 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 kuuluisi, 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 kansalaisaloittelain 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 kelpaavaa 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.

Perustuslain säätämisjärjestys

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

Perustuslain säätämisjärjestyksen erityisyys keskittyy lain hyväksymismenettelyyn eduskunnassa, mutta ei sen sijaan lainkaan koske lain valmistelu-, vahvis-

tamis- 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 §).³⁵⁸ Vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa siirryttiin yhdellä askeleella Euroopan uudenaikaisimpaan ja muodostamistavaltaan hyvin kansanvaltaiseen kansanedustuslaitokseen. Jo siihenastisen käytännön ja uuden lainsäädäntöelimen edustavuuden kannalta oli luontevaa, että perustuslain säätäminen ja muuttaminen jäi edelleen samalle orgaanille kuin tavallisen lain säätäminen. Vaatimus neljän säädyn yhtäpitävästä päätöksestä muunnettiin yksikamarisessa eduskunnassa määränemmistövaatimukseksi, 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.³⁵⁹

Perustuslain säätämisyjärjestystä on käytettävä perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelemisen lisäksi säädettäessä niin sanottuja poikkeuslakeja. Ne ovat lakeja, joiden sisältö poikkeaa perustuslaista ja jotka tämän vuoksi säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä, 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.³⁶⁰ 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

358 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.

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

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

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 kansainvälisten velvoitteiden – joiden sisältö ei ole eduskunnan muotoiltavissa – valtiosisäisestä voimaansaattamisesta.³⁶¹

Perustuslain säätämisyjärjestys 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 lepäämässä olevilla lakiehdotuksilla ei tosiasiassa 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 uudelleenavaamista, vaan pelkästään hyväksymistä tai hylkäämistä koskevan päätöksenteon lykkäämistä.

³⁶¹ ”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 Jyränki 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.

Vaatus lakiehdotuksen käsittelemisestä vaalien jälkeen vain sellaisenaan oli perustuslaissa alun perin täysin ehdoton. Lakiehdotus oli ”muuttamatta” hyväksyttävä tai hylättävä. Lepäämään jättämistä koskevaan säännöstöön vuonna 1987 tehtyjen muutosten yhteydessä tehtiin myös perustuslain säätämisyjärjestyksessä 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.³⁶²

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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä 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 perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä ja lainmuutosta ei käsitellä PL 73,2 §:ssä

362 Vuoden 1987 muutoksista ks. HE 254/1984 vp ja PeVM 12/1986 vp sekä L 577/1987. Perustuslakivaliokunta kuvasi ”asiasisällöltään muuttamattomana” -rajauksen 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.” Esimerkkinä ”asiasisällöltään muuttamattomana” -vaatimuksen tuoreista tulkinnoista ks. lepäämässä ollut 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 tällaisten viittausten muuttaminen asiassa ajantasaisiksi ei muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Viittausten muuttaminen ajantasaisiksi ei ollut ongelmallista 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.”

tarkoitettussa kiireellisessä menettelyssä, ei hankkeen läpiviemiselle juuri ole ajateltavissa muuta vaihtoehtoa kuin se, että perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen ohessa myös siitä riippuvat hankkeen muut lakiehdotukset jäävät lepäämään yli vaalien. Tällaista perustuslain säätämisyjärjestyksessä 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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävästä laista, niitä ei voida hyväksyä – ja toimittaa vahvistettavaksi – ennen vaaleja. Jos perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus ei vaalien jälkeisessä menettelyssä saa tarvittavaa kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä ja tulee siten hylätyksi, raukeavat myös siitä riippuvaiset, 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.³⁶³

Perustuslain säätämismenettelyyn kuuluu edellä kuvatun pääsääntöisen menettelyn lisäksi toisena vaihtoehtona mahdollisuus julistaa lakiehdotus kiireelliseksi ja käsitellä se ilman lepäämään jättämistä jo samoilla valtiopäivillä. Kiireelliseksi julistamismahdollisuus sisältyi asiallisesti nykyisen PL 73 §:n säännöksen mukaisena jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen (60 §). Perustuslaissa käytetystä sanonnasta huolimatta menettelyn käyttämiseen ei liity mitään vaatimusta ja arviointia asian kiireellisyydestä, vaan se on käytettävissä aina, kun sitä eri syistä pidetään tarkoituksenmukaisena.³⁶⁴ Kun kyseessä on mahdolli-

363 Tuoreena esimerkkinä tekstissä kuvatusa tilanteesta voidaan mainita Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamista koskeneen HE 7/2010 vp:n 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 hyväksytytjen 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).

364 Erich (1924, s. 356) kuvaa kiireelliseksi julistamismenettelyn käyttötilanteita 1906 VJ 60 §:n säännöksen pohjalta seuraavasti: ”Välitön ratkaisu saattaa tosiasiallisesti varsinkin kolmessa eri tapauksessa tulla kysymykseen, nimittäin ensiksi kun asia on erittäin tärkeä ja kiireellinen, toiseksi milloin esiintyvä perustuslakikysymys päinvastoin on vähämerkityksellinen (esim. kun vain lakiehdotuksessa oleva yksityinen kohta merkitsee poikkeusta, ehkäpä hyvin vähäistä, jostakin perustuslainsäädännöksestä), kolmanneksi milloin itse sen asian, jota ehdotus koskee, voidaan katsoa jo aikaisemmin olleen kyllin pitkällisen ja perinpohjaisen valmistelun alaisena.” Samaan tapaan kuvailee kiireellisen menettelyn käyttötilanteita Tammio 1948, s. 90.

suus muuttaa perustuslakia tai poiketa siitä yksillä valtiopäivillä tehtävillä päätöksillä, on menettelyn käyttäminen sidottu hyvin korkeaan määräänemmistövaatimukseen. Perustuslain säännöksessä ei kiireelliseksi julistamisen käyttöä ole mitenkään kytketty siihen, onko kyseessä perustuslain muuttaminen vai poikkeuksen säätäminen perustuslaista. Käytännössä on kuitenkin perustuslain muuttamisessa yleensä käytetty lepäämään jättämismenettelyä ja poikkeuslait useimmiten säädetty kiireelliseksi julistaen.³⁶⁵

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 määräänemmistöä ei tällöin saavuteta, on laki tullut hylätyksi.³⁶⁶ 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.³⁶⁷

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 koskevasta esityksestä

365 Perustuslain säätämisyjärjestyksen 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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyistä laeista n. 90 % oli säädetty kiireelliseksi julistaen ja että perustuslain varsinaisen muutoksen sisältävistä laeista yli puolet oli säädetty lepäämään hyväksymistä käyttäen.

366 Tällaiset tilanteet ovat hyvin epätodennäköisiä, koska kiireelliseksi julistamista kannattavien edustajien voidaan yleensä olettaa kannattavan myös ko. ehdotuksen viivytyksetöntä hyväksymistä eikä vain äänestävän asian pikaisen ratkaisemisen puolesta. Esimerkkinä voidaan kuitenkin mainita maanhankintalain muuttamista koskeneen HE 8/1953 vp:n 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.

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

(HE 198/2017 vp). Valiokunta käsitteli perustuslain muuttamisen säätämistä järjestystä 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 perustuslainsäätämistäjärjestyksessä. 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 tarkastelusta 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 äänenlaskennassa 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 normaalimenettelyä. 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.³⁶⁸

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

³⁶⁸ Se, ettei kiireellisen menettelyn käyttömahdollisuuden tarkastelussa ole kyse PL 74 §:ssä tarkoitettusta 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 tarkoitettussa tilanteessa ylipäätään olla laadultaan oikeudellisia – ehdottomia tai vähäisempiä – esteitä, vai onko kiireellisen menettelyn käyttömahdollisuuksien arvioinnissa tässä tosiasiasa 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).

käytännön voimalla aivan vakiintunut.³⁶⁹ Menettelyn vakiintuneisuutta selittää pyrkimys täysistuntomenettelyn sujuvuuteen, aiheettomaksi 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.

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

--

³⁶⁹ 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 myöhempanä: ”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 määräänemmistöllä 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 määräänemmistöä vaativissa lainsäädäntöasioissa käytännössä hyväksytty muodollisen äänestyksen suorittamisen sijasta päätöksen yksimielisyyden toteaminen.” Seppo Laakso toteaa vuodelta 1973 olevassa selvityksessään (s. 38–39), viitaten esittämäänsä 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.”

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

Eduskunta julisti ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään pääte-
tyn, hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp sisältyvän lakiedotuk-
sen kiireelliseksi. Eduskunta hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä
sisällöltään päätetyn, hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp sisäl-
tyvän lakiehdotuksen. Lakiehdotuksen toinen käsittely päättyi.
Asian käsittely päättyi.”

Täysistunnon päätöksenteossa noudatettu menettely – ei niinkään pää-
tösten sisältö – aiheutti lehdistössä joitakin kriittisiä kommentteja ja
mm. vaatimuksen menettelyvirheen korjaamisesta. Tasavallan presi-
denti vahvisti lain Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta 5.10.2018.
Tavanomaisesta poiketen presidentti jätti vahvistamispäätöksen yhtey-
dessä 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 vastauk-
sen. Lausuman varsinainen aihe oli kuitenkin täysistunnossa 3.10.2018
noudatetun menettelyn kriittinen arviointi. Presidentti lausui noudate-
tusta menettelystä:

”Istunnossa 3.10.2018 eduskunnan puhemies teki äänestysesit-
tyksen, 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 ehdotuk-
seen 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 vaati-

mukset 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 aihetta 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, perustuslakivaliokunta ehdotti 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.

Perustuslain säätämisjärjestyksen erityismuoto on valtiosopimusten maansäistä voimaansaattamista tarkoittavien lakien säätämisessä käytetty niin sanottu supistettu perustuslain säätämisjärjestys. Jos valtiosopimukseen sisältyy sellaisia maansäisäisesti voimaansaatettavia velvoitteita, joiden katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, on nämä velvoitteet saatettava erillisellä voimaansaattamislaki osaksi maassa voimassa olevaa oikeutta. Voimaansaattamislaki, jonka sisältö tulisi eroamaan perustuslaista, on asiallisesti poikkeuslaki ja sellaisena säädettävissä vain perustuslain säätämisjärjestyksessä. Yleisten perustuslain säätämisjärjestystä 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 perustuslain säätämisjärjestyksessä 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 perustuslain säätämisyjärjestykseksi. Säännöksen mukaan menettelyä on sovellettava myös sellaisiin voimaansaattamislakeihin, jotka koskevat valtakunnan alueen muuttamista.³⁷⁰

Edellä tarkoitetun supistetun perustuslain säätämisyjärjestyksen – siis perustuslaista sisällöltään 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 perustuslain säätämisyjärjestyksen 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 merkittäväksi 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

370 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 perustuslain säätämisyjärjestys”, ks. s. 336, alav. 1. Säätämisyjärjestykselle uuden perustuslain säätämisessä esitetyistä perusteluista ks. HE 1/1998 vp, s. 151.

tapaan.³⁷¹ Perustuslakivaliokunta oli kyllä jo aikaisemmin viitannut tarpeeseen harkita, ”olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille.”³⁷² Kun muutosta ei kuitenkaan toteutettu erillisellä valtuussäännöksellä, vaan pelkällä supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä koskevaan säännöskohtaan sijoitetulla, kohdan soveltamisalaa pienentävällä lievennyksellä, jää uudistuksen merkitys joissain kohdin epäselväksi.³⁷³ Valtiosopimusten voimaansaattamisessa ei tähän mennessä ole tiettävästi ollut tilannetta, jossa voimaansaattamislaki olisi todettu säädetyksi

371 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 merkitsisivät, että toimivallan siirto olisi toteutettavissa perustuslain siihen tarkoitukseen osoittamassa menettelyssä eikä merkittäväkään toimivallan siirtoa enää pidettäisi poikkeuksena perustuslaista. Tämä määräenemmistöä 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 samanaikaisesti esitetty myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä, PeVM 9/2010 vp, s. 8. Hieman myöhempana valiokunta toteaa: ”Toisaalta muutos on myös periaatteellisesti merkittävä, koska toimivallan siirrot tulevat näin selkeämmin osaksi kotimaista perustuslaillista järjestelmää.”

372 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.

373 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 suojaan kajoavia sopimuksia. Periaatteellisena 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 perustelulausumiin 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 perustuslain säätämisyjärjestys (poikkeuslakimenettely) ja näiden menettelyjen erillisyyden 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 väitöskirja Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista (Turku 2015), nyt po. sääntelystä mm. s. 125–131.

tässä uudessa järjestyksessä, siis kahden kolmasosan enemmistöllä, mutta ei poikkeuksena perustuslaista.

Erityisesti perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämisen yhteydessä on merkitystä lakien johtolausetta koskevalla säännöstellä. Vuoden 1919 hallitusmuodon 20 §:ssä edellytettiin, että jokaisen lain ”johdannossa” oli mainittava, että laki oli säädetty eduskunnan päätöksen mukaisesti. Mikäli laki oli käsitelty perustuslain säätämisjärjestyksessä, myös se tuli 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. Johtolauseen tällä osalla on muilta osin lähinnä vain informatiivinen merkitys, mutta kumottavia säännöksiä koskevilta osin selvästi normatiivinen, voimassa olevaa oikeutta säätelevä merkitys. Kolmanneksi johtolauseeseen on sisällytetty HM 20 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lain säätämisestä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tätä ilmoitusta koskeva vaatimus on otettu myös uuden perustuslain 79 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan laista on käytävä ilmi perustuslain säätämisjärjestys, mikäli sitä on käytetty.³⁷⁴ Velvollisuus ilmoittaa perustuslain säätämisjärjestyksen käyttäminen koskee ymmärrettävästi ”kaikkia” perustuslain säätämisjärjestyksiä, 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 perustuslain säätämisjärjestystä. Perustuslain 79,1 §:n säännöksessä – tai sen esitöissä (ks. edellinen alaviite) – ei ole edellytetty muiden säätämisjärjestysten kuin perustuslain säätämisjärjestyksen osoittamista laissa.

374 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 säätämisjärjestyksessä säädetyin lain säätämisjärjestyksen todettavaksi asianomaisessa laissa, koska kysymys on poikkeuksellisesta menettelystä tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen verrattuna ja koska lain säätämisjärjestyksellä voi tällöin olla merkitystä myös lain soveltamistilanteissa (ks. 106 §).”

Perustuslakivaliokunnan vastikään esittämän kannan mukaan on kuitenkin myös talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa PL 87 §:ssä tarkoitettun säätämisyjärjestyksen käyttäminen syytä osoittaa laissa.³⁷⁵

Johtolauseeseen perustuslain velvoittamana otettavaa ilmoitusta lain säätämisestä perustuslain säätämisyjärjestyksessä voitaisiin pitää merkitykseltään pelkästään toteavana sikäli, että ratkaisevaa on kuitenkin se, minkälaisessa menettelyssä laista on eduskunnassa tosiasiaassa päätetty. Tämän ilmoituksen merkitys ulottuu kuitenkin huomattavasti laajemmalle kuin pelkkään säädös-kokoelmassa näkyvään informaatioon noudatetusta säätämisyjärjestyksestä. Johtolauseen tällä osalla on kahdessa suhteessa huomattavaa merkitystä myös eduskunnan menettelyissä. Yhtäältä juuri sen muotoilusta tulee keskeinen muodollinen kiinnekohta perustuslain noudattamisen valvonnassa – kuuluu-han 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.³⁷⁶

Eräitä erityissäännöstöjä

Rajankäynti tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettävien ja perustuslain säätämisyjärjestystä vaativien lakien välillä on periaatteellisesti ja käytännöllisesti ylivoimaisesti tärkein säätämisyjärjestystä koskeva tehtävä eduskunnassa. Perustuslakeihin on kuitenkin sisältynyt perustuslain säätämisyjärjestyksen li-

375 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 rahoitusvakausviranomaisesta 1195/19.12.2014.

376 Tilanteena, jossa sidonnaisuus johtolauseen jo päätettyyn sanamuotoon sai poikkeuksellista merkitystä, voidaan mainita edellä viitteen 212 kohdalla tarkasteltu lapsilisiä koskeneen lakiehdotuksen käsittely vuoden 1957 valtiopäivillä.

säksi muita 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.³⁷⁷ Erillisen säätämisyjärjestyksen sisältävinä säännöksinä voidaan pitää myös edustajanpalkkiosta säätämistä koskenutta 1928 VJ 70 §:ää sekä valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1987 lisättyä määräraikaisten säännöstelyvaltuuslakien säätämistä koskenutta 67 a §:ää. Näistä säännöstöistä, joissa edellytettiin päätöksentekoa kahden kolmasosan enemmistöllä ilman lepäämään jättämistä, luovuttiin vasta uuden perustuslain säätämisen yhteydessä.³⁷⁸ Tavallisen lain säätämismenettelyssä merkittävästi vaikuttava järjestely oli myös edellä jo aikaisemmin viitattu mahdollisuus jättää tavallinen laki lepäämään.³⁷⁹

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

377 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.

378 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.

379 Lepäämään jättämissäännöstöstä ks. edellä viitteessä 337 esitettyä.

sekä mietinnön antavaan valiokuntaan että sille lausunnon antavaan valiokuntaan. Säännöksen viittaus erityisiin syihin voinee toisaalta antaa tapauksittain mahdollisuuden luopua kahteen kertaan kuulemisesta.³⁸⁰

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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä 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

380 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 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.

vuonna 1975 säädettyyn Ahvenanmaan maanhankintalakiin. Vuonna 1991 uudistetut lait ovat vähäisin muutoksin edelleen voimassa.³⁸¹

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 tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä 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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä yleensä noudatettavasta menettelystä. Se, että lakien muuttaminen on mahdollista vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin, ei rajoita hallitukselle ja

381 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 uudemmissa 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 Suksi, *Ålands konstitution* (Åbo 2005). Itsehallintojärjestelmän kehittämishankkeista ks. myös Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö. Oikeusministeriö mietintöjä ja lausuntoja 6/2015.

kansanedustajille perustuslain mukaan kuuluvaa itsenäistä aloiteoikeutta (PL 70 §).³⁸² 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. Tehdyt 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.³⁸³ Jos laki ei saa hyväksyntää, se raukeaa.

Maakuntapäivillä on itsehallintolain 22 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita ”valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa”. Vaikka säännöksessä ei mitenkään rajata asioita, joista aloitteita voidaan tehdä, on sen taustan valossa ilmeistä, että aloiteoikeus on tarkoitettu koskemaan vain kysymyksiä,

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

383 Menettelyn käytännön kulusta voidaan esimerkkinä mainita itsehallintolain laajahko muutos 68/30.1.2004 (HE 18/2002 vp, PeVM 7/2002 vp). Eduskunnan vastaus lain hyväksymisestä lepäämään annettiin 21.1.2003 (246/2002 vp). Eduskunnan kirjelmä lepäämässä olleen lain hyväksymisestä on päivätty 7.11.2003 (26/2003 vp). Tasavallan presidentti esitti tämän jälkeen kirjelmällä 21.11.2003 maakuntapäiville, että ne osaltaan päättäisivät lakiehdotuksen hyväksymisestä. Maakuntapäivät hyväksyivät lakiehdotuksen määräenemmistöllä 19.1.2004. Presidentin kirjelmästä ilmenee, että jo eduskunnan vastaus 246/2002 vp oli toimitettu maakuntapäiville (11.4.2003), mutta asiaa ei ollut ehditty käsitellä ennen maakuntapäivien vaaleja ja se oli rauennut. – Säännösten puitteissa ei sinänsä olisi estettä myöskään päinvastaiselle järjestykselle, esim. että maakuntapäivien määräenemmistöllä tekemä itsehallintolain muutosehdotus tulisi sellaisenaan hyväksytyksi eduskunnassa. Vaikka eduskunta tällöin tietysti olisi oikeudellisesti täysin vapaa muuttamaan ehdotusta tai hylkäämään sen, ei tällainen marssijärjestys kuitenkaan vaikuta ylimmän lainsäädäntöelimen aseman kannalta suotavalta. – Menettelyistä itsehallintolain muuttamisessa ks. myös myöhempana alav. 406 kohdan jälkeen selostettu lain vahvistamatta jättämistä koskenut tapaus.

joilla on erityinen merkitys maakunnalle.³⁸⁴ Tärkeimpiä tällaisia kysymyksiä ovat mahdolliset muutokset Ahvenanmaan itsehallintolakiin tai Ahvenanmaan maanhankintalakiin. Aloite voi koskea erillistä lainsäädäntötointa tai Ahvenanmaata koskevien erityissäännösten sisällyttämistä johonkin lakikokonaisuuteen. Säännöksen mukaan hallituksen on toimitettava aloite sellaisenaan kirjelmällä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnassa se käsitellään lainsäädäntöaloitteiden käsittelyä koskevien yleisten säännösten mukaisesti.

Maakunnalle erityisen tärkeästä laista on itsehallintolain 28 §:n mukaan hankittava maakunnan lausunto ennen lain säätämistä. Säännös viittaa lakeihin, jotka koskevat yksinomaisesti maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkittäviä. Lausunto on asiallista hankkia jo lain valmisteluvaiheessa. Jos näin ei ole tapahtunut, on säännöksessä asetettu velvoite otettava huomioon lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä. Lausunto on tällöin syytä hankkia niin, että se voidaan ottaa huomioon valiokuntamietinnön valmistelussa.³⁸⁵

Kirkkolaki

Kuten edellä on aloitevallan tarkastelun yhteydessä todettu, evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolain säätämismenettely merkitsee 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

³⁸⁴ Vuoden 1920 itsehallintolain 13 §:n mukaan maakuntapäivien vastaava aloiteoikeus koski ehdotuksia ”maakuntaa koskeviksi” laeiksi. Vuoden 1951 itsehallintolain 15 §:n ja 44 §:n mukaan kysymys oli aloitteista, jotka tarkoittivat itsehallintolain muuttamista taikka sellaista yksinomaan maakuntaa koskevaa asiaa, joka kuului valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Nykyisen lain säätämisessä lähdettiin siitä, että itsehallintolain 22 §:n ko. säännös vastaa voimassa olleen itsehallintolain 15 §:ää, ks. HE 73/1990 vp, s. 73. 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 seikkaperäisesti ko. aloiteoikeuden laajuutta ja aikaisempien asiaa koskevien säännösten merkitystä tulkinnassa valiokunta totesi mm.: ”Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta toteaa, että maakuntapäivien aloite-toimivallan edellytykset eivät tässä tapauksessa täyty. Ennen kaikkea kysymys on siitä, että aloite ei ole vain maakuntaa koskeva eikä sitä ole pyrittykään 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 tarkoitettun kaltaisen aloitteen tekemiseen.”

³⁸⁵ Säännöksestä tarkemmin ks. HE 73/1990 vp, perustelut s. 46, 81.

perustuslakitason säätelyssä kuin myöhemmissä vuosien 1964 ja 1993 kirkkolaeissa ja vastikään säädetyssä vuoden 2023 kirkkolaeissa, kuitenkin niin, että nykyisessä PL 76 §:ssä on perustuslakitason säätelyä aikaisemmasta selvästi täsmennetty.³⁸⁶

Perustuslain 76 §:ssä määritellään ensin, tosin väljästi, kirkkolaeissa säädettävien asioiden piiri: evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuoto ja hallinto. Säännöksen 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Järjestely on siten samantapainen kuin Ahvenanmaan erityislakien kohdalla: perustuslaissa sidotaan tiettyjen lakien muuttamismenettely tai sen osia noissa laeissa – ja siis perustuslain ulkopuolella – annettuihin säännöksiin.

Nykyisessä kirkkolaeissa (652/14.4.2023)³⁸⁷ on säätämisyjärjestystä koskeva keskeinen menettelysääntö 1 luvun 5 §:ssä. Sen mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkkolain muutosehdotukset tulevat eduskunnassa vireille hallituksen

³⁸⁶ 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 kirkkolaeissa. Kirkkolain säätämisyjärjestykseen liittyvistä varhemmista kommentaateista 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.

³⁸⁷ Nykyisen kirkkolain säätäminen muodostui käytännössä kaksivaiheiseksi prosessiksi. Vuoden 2019 valtiopäiville oli annettu esitys uudeksi kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) ja tätä esitystä täydentävä esitys (HE 93/2019 vp). Esityksistä antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2020 vp) perustuslakivaliokunta esitti muutostarpeita, joita ei – kun kyseessä oli kirkkolakiehdotus – hevin voitu toteuttaa eduskuntakäsittelyssä. Myös asiassa valmistelevana valiokuntana toiminut hallintovaliokunta näki ehdotuksessa kritisoitavaa ja päätti kokouksessaan 1.4.2020 lähettää kirkkohallitukselle kirjeen kirkkolain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelusta ja keskeytti asian käsittelyn ”odottamaan kirjeestä ilmenevää kirkkolain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelua”. Uusi esitys kirkkolaiksi (HE 108/2022 vp) annettiin eduskunnalle 30.6.2022, ja samana päivänä hallitus peruutti eduskunnassa muodollisesti edelleen vireillä olleet vuoden 2019 esitykset. Uudesta esityksestä antoi perustuslakivaliokunta lausunnon (PeVL 104/2022 vp) ja hallintovaliokunta mietinnön (HaVM 44/2022 vp), ja eduskunta hyväksyi kirkkolakiehdotuksen ja siihen liittyvät ehdotukset 2.3.2023 (EV 334/2022 vp).

esityksellä. Kirkkolain 5 luvun 4 §:n mukaan kirkkolain muutosehdotuksen hyväksymiseen kirkolliskokouksessa vaaditaan vähintään kolme neljäsosaa annetuista äänistä.³⁸⁸

Eduskunnassa kirkolliskokouksen lakiehdotuksen käsittely varsinaisten menettelykysymysten suhteen ei poikkea muiden hallituksen esittämien lakiehdotusten käsittelystä.³⁸⁹ Lähtökohtaisesti kirkkolaki ja sen muutokset säädetään taval- lisen lain säätämisjärjestyksessä. Yleisten menettelysääntöjen noudattamiseen kuuluu toisaalta myös se, että kirkkolainkin muutosten suhteen on eduskun- nassa periaatteessa otettava kanta lain perustuslainmukaisuuteen. Jos kirkko- lakiehdotuksen katsottaisiin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, se olisi käytännössä kirkolliskokouksen yksinomaisen aloiteoikeuden vuoksi hylät- tävä tai mukaan asian käsittelyyn olisi saatava kirkolliskokouksen uuteen aloit- teeseen perustuva (korjaava) täydentävä esitys.³⁹⁰ Merkittävin tavallisesta poik- keava piirre kirkkolakiehdotuksen käsittelyssä on kirkolliskokouksen yksin- omaisesta aloiteoikeudesta johtuva kielto muuttaa tehtyä ehdotusta. Muutta- miskielto on ollut ja on edelleenkin täysin ehdoton lakiehdotuksen sisällön muuttamisen suhteen. Vuoden 1993 kirkkolain aikana luotiin lainmuutoksin kuitenkin joitakin järjestelyjä, joilla tehtiin mahdolliseksi oikaista ”sellainen

388 Kun hallituksen esityksen antajan toimivaltaa ei ole säännösin rajoitettu muutoin kuin lakiehdotuksen sisällön osalta, on katsottu, että hallituksen esityksen antajalla, nykyisin siis valtioneuvostolla, on valta päättää olla antamatta kirkolliskokouksen ehdotusta esityksenä eduskunnalle. Ks. tarkemmin Hidén 1974, s. 131–133. Kirkkolakiehdotusta koskeneessa lausunnossaan vuonna 2020 perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 4/2020 vp, s. 3): ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännös antaa epäselvän kuvan valtioneuvoston päätösvalasta hallituksen esityksen antamiseen. Valiokunnan mielestä on selvää, että valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluu antaa esitys tai olla antamatta sitä.”

389 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 kirkko- lakia tai muuten evankelis-luterilaisten seurakuntien kirkollisia oloja. Vastaavansisältöiset säännökset oli annettu jo 1869 VJ 49 §:ssä ja 1906 VJ 52 §:ssä. Vuoden 1928 VJ 61 §:n säännöksestä ks. Hakkila 1939, s. 549–550. Säännös kumottiin vuonna 1994 (657/1994). Kumoamisesta ks. HE 94/1994 vp ja PeVM 4/1994 vp.

390 Oikean säätämisjärjestyksen valvonta toimii luonnollisesti myös toiseen suuntaan, lakia ei toisin sanoen käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä, jos siihen ei ole syytä. Ks. esim. kirkkolain muutosta koskenut PeVL 1/1984 vp. Lausunto on tässä mielenkiin- toinen myös kirkolliskokouksen yksinomaisen aloiteoikeuden ulottuvuuden kannalta. Kirkolliskokouksen lakiehdotuksen johtolauseessa oli edellytetty perustuslain säätämis- järjestyksen käyttämistä. Valiokunta totesi: ”– kirkolliskokouksen yksinomainen aloite- oikeus koskee vain kirkkolakiehdotuksen sisältöä, ei johtolauseetta. Säätämisjärjestyksen valvonta edellyttää, että eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään puuttua sen johtolauseeseen säätämisjärjestystä 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”.

lainsäädäntötekhninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön”. Nykyisen, vuoden 2023 kirkkolain 1 luvun 5 §:ssä, joka koskee kirkkolain säätämistä, on tästä muuttamismahdollisuudesta näin kuuluva 2 momentti:

”Valtioneuvosto tai eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään oikaista sellaisen lainsäädäntötekhnisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Kirkkolakiehdotuksen sisältöön vaikuttavasta lainsäädäntötekhnisen virheen oikaisusta tulee pyytää 1 momentin mukainen ehdotus.” (Säännöksen 1 momentti koskee kirkolliskokouksen yksinoikeutta kirkkolakia koskevien ehdotusten tekemiseen.)

Kirkolliskokouksella kirkkolain muuttamisessa olevan yksinomaisen aloiteoikeuden merkitys ei rajoitu vain kirkkolain muutosehdotuksiin ja niiden käsitteelyyn. Aloitemonopolin on eduskuntakäytännössä ja perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuissa katsottu merkitsevän myös sitä, että muihin lakeihin ei voida hyväksyä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa kirkkolain sisällön kanssa. Tulkintalinjaa voidaan kirkolliskokouksen yksinomaisen aloiteoikeuden reaalisena säilymisen kannalta pitää hyvin perusteltuna ellei välttämättömänä.³⁹¹

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

391 Perustuslakivaliokunnan kannanotoista ks. PeVL 1/1982 vp, joka koski ehdotusta rikesakkolakiin. Valiokunta piti siinä ilmeisenä, ”että rikesakkolakiehdotus voidaan säätää tavallisena lakina vain, jos siinä ehdotettua rikesakkomenettelyä ei voida pitää vuoden 1723 erioikeuksien 24 kohdassa tai kirkkolain 446 §:ssä tarkoitettuna menettelynä. – Jos rikesakkolakiehdotus merkitsee poikkeusta kirkkolain 446 §:stä, lieene 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. Teologinen Aikakauskirja 4/86, s. 367–372, erit. s. 371–372.

sitä, että rahastot eivät saa muodostua niin suuriksi, että eduskunnalle kuuluva budjettivalta sen johdosta olisi vaarassa tulla loukatuksi.³⁹² Perustuslakien valtiontaloussäännösten kokonaisuudistuksessa vuonna 1991 säännös jätettiin kokonaan pois perustuslaista nimenomaisena tarkoituksena se, ettei talousarvion ulkopuolisia rahastoja enää voitaisi perustaa muutoin kuin poikkeuksena perustuslaista.³⁹³ 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.³⁹⁴

Vaikka säännöksessä tarkoitetun 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 perustuslain säätämisyjärjestys. Siitä huolimatta perustuslain systematiikan ja käsitteistön kannalta tässä ei ole kyse mistään perustuslain säätämisyjärjestyksen variaatiosta. Kyseessä on vain, kuten perustuslakivaliokunta totesi³⁹⁵, 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 johtolausekäytännön tarkastelussa todettu, on perustuslakivaliokunta

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

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

394 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 edellytyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten”.

395 PeVM 10/1998 vp, s. 24.

kuitenkin katsonut, että myös PL 87 §:ssä tarkoitettu erityinen säätämisyjärjestys on syytä osoittaa johtolauseessa (PeVL 35/2014 vp).^{396 397}

Vahvistamatta jätetyn lain käsittely

Eduskunnan toisessa käsittelyssä hyväksymä lakiehdotus tulee kahdessa tapauksessa ilman erillistä vireillepanoa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain säätämisyjärjestykseen kuuluu pääsäännöksi tarkoitettussa menettelyssä lain käsittely uudelleen ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Tätä vaalien jälkeistä käsittelyä on tarkasteltu jo edellä.³⁹⁸ Toinen tällainen tilanne syntyy, kun tasavallan presidentti jättää eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta. Valta jättää laki vahvistamatta on periaatteessa hyvin merkittävä sikäli, että vahvistaminen on lähtökohtaisesti oikeudellinen edellytys lain voimaantulolle. Presidentin valta jättää laki vahvistamatta, veto-oikeus, on kuitenkin ollut hallitusmuodon järjestelmässä alusta alkaen (HM 19 §) eduskunnan murrettavissa. Eduskunta on toisin sanoen voinut, hyväksymällä lain sellaisenaan uudestaan, saattaa lain voimaan ilman presidentin vahvistustakin. Lopullisen ratkaisun jäädessä näin eduskunnan uuden päätöksen varaan voitiin presidentin veto-oikeutta luonnehtia lykkääväksi, suspensiiviseksi.

Alun perin lykkäys merkitsi sitä, että vahvistamatta jätetty laki tuli eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi vasta ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Kuten edellä on esitetty, supistettiin tätä lykkääntymistä jo ennen uuden perustuslain säätämistä. Uuden perustuslain 77 ja 78 §:n mukaan vahvistamatta jätetty laki palautuu nyt suoraan eduskuntaan, jossa se käsitellään viivytyksettä uudelleen.³⁹⁹ Lain vahvistamatta jättämisen yhteydestä on samalla jäänyt kokonaan pois se ehkä teoreettisävyiseksi jäänyt ajatus, jonka mukaan äänestäjien tulisi voida ottaa kantaa lakiin, jonka vahvistamisesta presidentti on kieltäytynyt.

³⁹⁶ 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).

³⁹⁷ Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai laajentamista koskevan lain säätämisen menettelyyn 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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettynä) poikkeuksena perustuslaista. Ko. muutoksesta ks. edellä alav. 371 yhteydessä esitettyä.

³⁹⁸ Ks. edellä viitteen 362 kohdalla esitettyä.

³⁹⁹ Ks. edellä viitteen 328 kohdalla esitettyä.

Vahvistamatta jätetty laki oli hallitusmuodon alkuperäisten säännösten mukaan – samalla tavoin kuin lepäämään hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävä laki – otettava uudelleen käsiteltäväksi täysin siinä muodossa, missä se oli aikanaan eduskunnassa hyväksytty. Säännöstö muutettiin kuitenkin vuonna 1987 sikäli hieman joustavammaksi, että laki oli tällöin hyväksyttävä ”asiasisällöltään muuttamattomana” tai hylättävä (VJ 73 a §). Sama vaatimus on sisällytetty PL 78 §:ään.⁴⁰⁰

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.⁴⁰¹ Puhemiesen tehtävänä on valvoa, että lakiin ei tässä yhteydessä tehdä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia. Päätökset tehdään aina äänten enemmistöllä (PL 78 §) riippumatta siitä, minkälaisin enemmistön tai missä järjestyksessä vahvistamatta jätetty laki oli eduskunnassa alun perin hyväksytty.⁴⁰²

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

400 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 esitoissa omaksuttujen rajausten soveltuvan tältä osin myös PL 78 §:n säännökseen, ks. HE 1/1998 vp, s. 129.

401 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 tarpeellisenä, koska eduskunta ei voinut enää siinä vaiheessa tehdä lakiin asiasisältöön vaikuttavia muutoksia, ks. PNE 1/1999 vp, s. 32.

402 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.

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 kymmenkunnassa tapauksessa. Presidentin käyttämä veto on eduskunnassa 'murrettu' vain kuudessa tapauksessa, viimeksi vuonna 1990. Tapauksissa ei ollut kysymys poliittisesti keskeisistä asioista.”⁴⁰³

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 menettelytekniinen sikäli, että lait tulivat presidentin vahvistettavaksi vasta sen jälkeen, kun niiden olisi voimaantulosäännöksensä mukaan pitänyt tulla voimaan. Eduskunta hyväksyi palautuneet lait muutoin sellaisenaan, mutta muutti voimaantuloajankohtaa koskevaa säännöstä niin, että lait voitiin antaa ja julkaista ennen niissä säädettyä voimaantuloaikaa.⁴⁰⁴ Periaatteellisesti mielenkiintoinen oli rikosoikeudellista vanhentumista koskevien säännösten muuttamista koskenut tapaus, jossa laki oli jätetty vahvistamatta – lakivaliokunnan luonnehdinnan mukaan – ”koska lain hyväksymisen jälkeen on käynyt ilmi, että tuomioistuimissa on vireillä syytteitä talousrikoksista, joista ei enää uuden lain mukaan voitaisi rikosoikeudellisen vanhentumisen vuoksi tuomita rangaistuksia”. Lakivaliokunta piti palautuneen lain käsittelyssä tärkeänä, että uudet vanhentumissäännökset saadaan voimaan mahdollisimman nopeasti, mutta katsoi vireillä olevien juttujen loppuun saattamisen toisaalta edellyttävän

403 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.

404 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-ase lain muuttamisesta (HE 110/2000 vp) ja asiassa annettu HaVM 13/2001 vp.

jonkin verran lisääikaa. Se ehdottikin lain hyväksymistä muutoin sellaisenaan, mutta voimaantulosäännös niin muutettuna, että laki tulisi voimaan 1.1.2006. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön.⁴⁰⁵

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 risti-riidassa Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten kanssa. Tapaus sai osakseen runsaasti huomiota erityisesti siksi, että lain ongelmallisiksi katsotut kohdat oli hyväksytty perustuslakivaliokunnassa ja tasavallan presidentti puolestaan nojautui päätöksessään korkeimmalta oikeudelta pyytämäänsä lausuntoon, jossa oli omaksuttu perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeava kanta. Eduskunta ”mursi presidentin veton”, toisin sanoen hyväksyi lain uudestaan muuttamattomana. Asiakokonaisuuteen kuitenkin kuului myös se, että lain riidanalaisiksi osoittautuneet kohdat kumottiin erillisellä lailla, joka tuli voimaan samanaikaisesti arpajaislain kanssa eli 1.1.2002.⁴⁰⁶

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 han-

405 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 palautuksen jälkeen hyväksytyn lakitekstin ”asiasisältö” oli näiden juttujen käsittelyn loppuun saattamisen kannalta merkittävästi – ja tarkoitettusti – erilainen. Ks. myös edellä viitteessä 400 esitettyä.

406 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. Säädettyistä laeista ks. arpajaislaki 1047/2001 ja sen ko. riidanalaiset säännökset kumonnut laki 1344/2001. Tapahtumainkulkuun kohdistetusta kritiikistä ks. Jyränki 2003, s. 411–414.

kittu 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 päätösin. 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 muutos ehdotus. Perustuslakivaliokunta yhtyy puhemiesneuvoston näkemykseen ja esittää harkittavaksi, että eduskunnan työjärjestystä täydennetään tämän mukaisesti.

Hallitus on sittemmin antanut eduskunnalle esityksen (HE 69/2009 vp), jossa on sisällöltään 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 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).

Edellä on kuvattu lakien vahvistamatta jättämisiä uuden perustuslain voimaantulosta vuoden 2014 valtiopäivien loppuun. Tämän jälkeen on vuoden 2022 valtiopäivien loppuun – eli vuoden 2023 eduskuntavaaleihin – mennessä tietävästi ollut vain kuusi tapausta, joissa laki on jätetty vahvistamatta. Kaikissa näissä tapauksissa vahvistamatta jäänyt laki on palautunut eduskuntaan vuoden 2022 valtiopäivillä. Näistä kolmessa (VJL 3/2022 vp, VJL 4/2022 vp ja VJL 5/2022 vp) oli kysymys hyvin samankaltaisesta tilanteesta: lentoliikenteestä tehtyä kansainvälistä sopimusta koskevasta laista, joka oli jäänyt vahvistamatta sen vuoksi, että sitä ei ollut PL 77 §:ssä säädettyssä ajassa esitelty tasavallan presidentille vahvistamista varten. Kaikissa näissä tapauksissa eduskunta hyväksyi vahvistamatta jääneenä palautuneen lain muuttamattomana. Tapauksessa VJL 6/2022 vp lannoitevalmistelain 2 §:n muuttamista koskenut laki oli jäänyt vahvistamatta, koska lannoitevalmistelaki oli jo tullut kumotuksi uudella lannoitelaila. Eduskuntatyön lopettamisen johdosta eduskunta totesi mm. tämän vahvistamatta jääneenä palautuneen lain rauenneeksi. VJL 1/2022 vp koski lakia lohenkalastuksen väliaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä. Vahvistamatta jätettyä lakia koskeneen mietinnön (MmVM 6/2022 vp) perustelujen mukaan oli ko. laissa sen eduskunnassa tapahtuneen hyväksymisen jälkeen havaittujen puutteiden korjaamiseksi hyväksytty lakialoitteen pohjalta uusi laki, joka oli tullut jo voimaan. Vahvistamatta jääneen lain hyväksyminen oli tämän vuoksi käynyt tarpeettomaksi, ja valiokunta esitti vahvistamatta jääneen lain hylkäämistä. Eduskunta päätti tämän esityksen mukaisesti. Tapaus VJL 2/2022 vp koski lakia ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamista. Vahvistamatta jätettyä lakia koskeneen mietinnön (StVM 15/2022 vp) perustelujen mukaan syynä vahvistamatta jättämiseen olivat lain voimaantulosäännöksessä havaitut virheet. Valiokunta ehdotti lain voimaantulosäännöksiin korjauksia (joiden ei katsottu muuttavan lain asiasisältöä) ja vahvistamatta jääneenä palautuneen lain hyväksymistä näin muutettuna. Eduskunta päätti tämän ehdotuksen mukaisesti.

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 perustuslaillisena velvollisuutena siten, että talousarvioehdotuksen hylkääminen kokonaan ei ole mahdollista.⁴⁰⁷ 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 peruste-

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

lut. Valtion liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan mukaan vain siltä osin kuin lailla säädetään. Talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet (PL 84 §). Talousarviossa voidaan myös antaa rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin (PL 85,3 §).

Valtion talousarvio ei Suomessa ole laki. Tämä sinänsä tuttu mutta samalla kuitenkin periaatteellisesti merkittävä seikka näkyy myös talousarvioita koskevassa päätöksenteossa. Talousarvion sisältöä koskevilla päätöksillä ei voida poiketa laista eikä talousarviolla voida perustaa yksilöille taloudellisia oikeuksia tai velvollisuuksia taikka niitä vähentää. Talousarvioon otettavat arviot valtion tuloista on viime kädessä aina perustettava laissa oleviin määräyksiin tai laissa osoitetussa järjestyksessä tehtäviin päätöksiin. Vastaavasti vuotuisia menoja koskeviin määrärahoihin on sisällytettävä määrärahat laeista varainhoitovuonna aiheutuviin menoihin. Talousarvion 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 valtionaloudellisesti 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. Talvella 2023 työjärjestykseen tehdyissä muutoksissa (236/22.2.2023) on TJ 20 §:ään lisätty momentti, jonka mukaan eduskunta voi ”painavasta syystä” puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää edellä mainittuja neljän päivän aikoja lyhyemmästä määräajasta jättää talousarvioaloite lisätalousarvioesityksen ja talousarvioesitystä täydentävän esityksen johdosta.⁴⁰⁸

Eduskunnan osallistuminen valtion talousarvion sisällön muotoamiseen on viime vuosina saanut jonkin verran uusia piirteitä sen kautta, että talousarvion niin sanotut määräraha-kehdykset on tuotu eduskuntaan keskusteltaviksi jo keväällä, ennen kuin talousarvioesitys valmistellaan lopullisesti ja annetaan alkusyksyllä eduskunnalle. Määräraha-kehdyksiä tai laajemminkin valtiontalouden kehdyksiä koskevaa eduskuntakäsittelyä voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä eduskunnan ja hallituksen vuorovaikutusmuotona valtion taloudenhoidon suunnittelussa. Näin siitä huolimatta, että käsittelylle käytännössä muodostuvaa merkitystä seuraavan talousarvion kannalta on vielä ehkä liian aikaista arvioida. Kehysten käsittelyä varten ei ole luotu mitään uutta menettelymuotoa, vaan kehdykset on saatettu eduskunnan keskusteltavaksi olemassa

408 Työjärjestyksen ko. muutoksista ks. PNE 2/2022 vp ja PeVM 8/2022 vp.

olevia menettelymuotoja käyttäen. Vuodesta 2003 alkaen noudatetusta menettelystä päätellen käytännöksi näyttäisi vakiintuneen se, että kehykset tuodaan eduskuntaan valtioneuvoston selonteon muodossa.⁴⁰⁹

Talousarvioesityksen käsittelyssä noudatettava menettely vastaa pääasiallisesti jo valtiopäiväjärjestyksen puitteissa noudatettua menettelyä.⁴¹⁰ 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 käy-

409 Talousarvion kehysten eduskuntakäsittelyä koskevista varhemmista kannanotoista eduskunnassa ks. esim. talousarvioesitystä vuodelle 2000 koskenut TuVL 1/1999 vp ja VaVM 8/2000 vp, joka koski määrärahaehyksistä annettua valtioneuvoston tiedonantoa. Budjettikehysten käsittelyn merkityksestä poliittisessa järjestelmässä ks. esim. Markku Harrinvirta & Pentti Puoskari, Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, s. 445–459, erit. s. 455–458, ja lyhyesti Jaakko Nousiainen, Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliitiikka 2000, s. 83–96, erit. s. 95. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan välineenä (K 21/2010 vp) ja sitä koskeva TrVM 10/2010 vp. – Noudatetuista menettelytavoista ja niiden muuttumisesta mainittakoon, että valtion talousarvion kehykset vuodelle 1999 tuotiin eduskuntaan 5.3.1998 pääministerin ilmoituksena (1998 vp ptk, s. 947–970), määrärahaehykset vuosille 2001–2004 tuotiin eduskuntaan 16.3.2000 valtioneuvoston tiedonantona (VNT 1/2000 vp, VaVM 8/2000 vp ja 2000 vp ptk, s. 2067–2068), kun taas määrärahaehykset vuosille 2002–2005 ja määrärahaehykset vuosille 2003–2006 tuotiin eduskuntaan pääministerin ilmoituksina (9.3.2001, 2001 vp ptk, s. 563–566, 791–835, ja 19.3.2002, 2002 vp ptk, s. 881–958). Tämän jälkeen on valtiontalouden kehykset tuotu eduskuntaan valtioneuvoston selontekona: ks. esim. 23.5.2003 ilmoitettu valtiontalouden 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.

410 Talousarvion (tulo- ja menoarvion) käsittelyä koskevista perustuslakien normeista ennen vuoden 1991 uudistusta ks. erit. HM 66, 68 ja 69 § sekä VJ 49, 75, 76 §. Perustuslakien valtiontaloutta koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1991. Uudistuksesta ks. HE 262/1990 vp ja PeVM 17/1990 vp sekä lait 1077 ja 1078/1991. Uuden perustuslain laatimistavan mukaisesti on talousarvion käsittelyn yksityiskohtaisempi sääntely nyt jätetty työjärjestyksen varaan (PL 83,4 §).

tännössä kaikkien valiokuntien toimialoille – ole pidetty riittävänä ja tarkoituksenmukaisena. Eduskunnan työjärjestykseen 1990 tehdyllä muutoksella (18 a §) annettiin tämän vuoksi kaikille erikoisvaliokunnille mahdollisuus omasta aloitteestaan 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.⁴¹¹

Valtiovarainvaliokunnan mietintö käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä. Käsittely on verraten tarkasti säännelty TJ 59 §:ssä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata se, että tehtävät ratkaisut perustuvat huolelliseen harkintaan ja että 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 sisältyvän määrärahan tai muun päätöksen ottamista talousarvioon, voidaan kuitenkin ottaa käsiteltäväksi vain, jos se on pantu vireille PL 39 §:ssä tarkoitetulla talousarvioaloitteella.

Talousarvion tasapainon – miksei 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

411 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.

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.⁴¹²

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.⁴¹³ Talousarvion uhatessa viivästyä asia on – tai on juuri ollut – käsiteltävänä valtio-

412 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.

413 Edellisessä alaviitteessä mainitussa lausunnossa (VaVL 8/1990 vp) perustuslakivaliokunnalle valtiovarainvaliokunta 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 viivästymisestä 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.

varainvaliokunnassa. 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.⁴¹⁴ Sitä selkeytettiin ja yksinkertaistettiin perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991.⁴¹⁵ Tuolloin säädetyn HM 64 §:n säännös on sellaisenaan otettu uuteen perustuslakiin, sen 82 §:ksi.

Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Säännöksen muotoilu tarkoittaa sitä, että suostumus voidaan antaa joko bruttomääräiselle valtion uusien lainojen yhteismäärän lisäykselle tai valtion koko 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.

414 Vuoden 1906 eduskuntauudistusta edeltäneestä käytännöstä sekä 1906 VJ:n, hallitusmuodon ja 1928 VJ:n em. säännöksistä ja niiden merkitystä koskevista käsityksistä ja soveltamiskäytännöstä ks. esim. Vesanen 1965, s. 263–280.

415 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.

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.⁴¹⁶ 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.⁴¹⁷ 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 toimestaan tekemät havainnot sekä muistutukset, joihin oli syytä ilmennyt, ja ehdotettava toimenpiteitä puutteiden ja epäkohtien korjaamiseksi. Hallituksen oli annettava varsinaisilla valtiopäivillä, siis vuosittain, kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta. Näistä kahdesta kertomuksesta tuli valtiovarainvaliokunnan antaa yhteinen mietintö, jossa sen tuli lausua mielensä siitä, miten valtion tulo- ja menoarvioita oli nou-

416 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.

417 Valtiopäivillä autonomian aikana olleista mahdollisuuksista seurata valtion varojen käyttöä ja näiden mahdollisuuksien kehittymisestä 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 sääntely 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.

datettu ja valtiontaloutta hoidettu, ja tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset. Näistä itsenäistymisen jälkivuosina luoduista säännöksistä yleisin toimintamallein hahmottuva järjestelmä oli oleellisilta piirteiltään ennallaan uuden perustuslain säätämiseen saakka.⁴¹⁸

Valtiontalouden tarkastuksen yleistä järjestelyä muutettiin perustuslakiuudistuksessa eduskunnan aseman kannalta hyvin merkittäväällä 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 talouden hoidon valvonnasta saatavan informaation luotettavuutta tai kattavuutta, vaan enemmänkin asioiden hajanaista ja useaan kertaan tapahtuvaa käsittelyä, asioiden myöhäistä tuloa käsittelyyn ja aika-tilausta johtuvia vaikeuksia ottaa tarkastuksen tulokset asianmukaisesti huomioon myöhempien talousarvioiden valmistelussa. Järjestelmän heikkouksia ja kehittämistä tarkasteltiin puhemiesneuvoston asettamassa toimikunnassa,

418 Ko. varhaisista säännöksistä ks. HM 71 §:n lisäksi 1906 VJ 27 ja 43 §:n muutokset 17.4.1919, niiden sijaan tulleet 1928 VJ 30 ja 49 § sekä 1920 annetun valtiontilintarkastajain johtosäännön 7 §. Perustuslakien ko. säännösten sanontoja uudistettiin perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991 – muutenkin kuin muuttamalla revisionilaitos HM 71 §:ssä käytännön tilannetta vastaavasti valtiontalouden tarkastusvirastoksi, ks. lait 1077 ja 1078/1991.

joka antoi mietintönsä vuoden 2005 helmikuussa.⁴¹⁹ Mietinnön ja siitä saatu-
jen lausuntojen pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys (HE 71/2006 vp), jonka
sisältönä oli koko valtiontalouden parlamentaarisen valvontajärjestelmän mer-
kittävä uudistaminen. Organisatorisesti ja toiminnallisesti keskeistä uudistuk-
sessa oli valtiontilintarkastajien ja valtiontilintarkastajien kanslian lakkauttami-
nen ja tarkastusvaliokunnan perustaminen hoitamaan siihen asti käytännössä
valtiontilintarkastajille ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaos-
tolle kuuluneita valvontatehtäviä.

Perustuslain tasolla uudistus⁴²⁰ 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 val-
vontahavaintonsa”. Säännöksen 3 momentissa ollut maininta valtion tilintarkas-
tajien oikeudesta saada – Valtiontalouden tarkastusviraston ohella – tehtävänsä
hoitamiseksi tarvittavat tiedot muutettiin samalla sellaisenaan koskemaan tar-
kastusvaliokuntaa. Samassa yhteydessä eduskunnan työjärjestykseen lisätyllä
31 a §:n säännöksellä annettiin tarkastusvaliokunnalle periaatteellisesti mer-
kittävä oikeus ”omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n
1 momentin mukaan toimialaansa kuuluva asia ja laatia siitä mietintö täys-
istunnolle”.

Tarkastusvaliokuntaan soveltuvat lähtökohtaisesti kaikki eduskunnan pysyviä
valiokuntia koskevat säännökset. Sen asema ja toimivalta poikkeaa kuitenkin
joissain suhteissa periaatteellisesti merkittävästi muista valiokunnista. Valio-
kunnan oikeus tietojen saantiin voi PL 90,3 §:n nojalla muodostua sekä sisäl-
löllisesti että tietojen antamiseen veloitettujen osalta laajemmaksi kuin valio-
kunnilla yleensä lähinnä PL 47 §:n nojalla oleva oikeus tietojen saamiseen. Sekä
PL 90,1 §:n muotoilu – ”tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvonta-
havaintonsa” – 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-aloittei-
sesti asioita täysistunnon käsiteltäväksi. Valiokunnan tehtävää koskeviin rajan-
vetoihin voi ainakin alkuvaiheissa tuoda tosiasiallista väljyyttä myös se, että
uudella valiokunnalla ei vielä voi olla tehtävää vakiinnuttavia käytäntöjä ja toi-
saalta säännöksissä on sen tehtävä osoitettu varsin väljästi. Uudistuksen säätä-

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

420 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.

misasiakirjoissa on toisaalta pyritty ohjeistamaan valiokuntaa maltillisuuteen oma-aloitteisuuden soveltamisessa.⁴²¹

Valtion taloudenhoidon tarkastuksessa noudatettua menettelyä eduskunnassa on sittemmin vielä jonkin verran muutettu vuoden 2014 alussa voimaan tulleessa 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 tulokselli-

421 Perustuslakivaliokunta totesi asiasta mietinnössään (PeVM 10/2006 vp, s. 4–5) mm.:

”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 käsiteltäviksi. Asian tulee – kuten puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa todetaan – olla merkittävä ennen kaikkea eduskunnan valtionaloutta 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.

Tarkastusvaliokunnan toimiala on varsin laaja. Sitä rajaa asiallisesti vain valtionalouden 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.”

suudesta” 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.⁴²²

Käytännössä tarkastusvaliokunnalle säännönmukaisesti kuuluu monenkinlaisten julkista taloudenhoitoa koskevien tarkastusten seurantaan eduskunnassa liittyviä valmistelu- ja mietinnönlaativäitteitä. Luettelomaisesti 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,

422 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 kevättistuntokauden 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.

- 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 hakijoita (TJ 16,3 §).

Valtion palvelussuhteen ehtojen hyväksyminen

Perustuslain 89 §:ssä säädetään: ”Eduskunnan asianomainen valiokunta hyväksyy eduskunnan puolesta valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen.”

Säännökselle perustuslakia säädettäessä esitettyjen perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 140) mukaan sopimuksilla tarkoitettiin tässä valtion virkaehtosopimuksia ja valtion työehtosopimuksia. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena oli turvata eduskunnan budjettivaltaa ja eduskunnan suostumus olisi tarpeen sopimuksen hyväksymiseen erityisesti silloin, kun sopimuksesta aiheutuu valtiolle uusia menon lisäyksiä, joihin eduskunta ei ole aikaisemmin antanut suostumustaan.

Tämän säännöksen taustana olleista lainsäädännöllisistä järjestelyistä voidaan lyhyesti mainita seuraava. Vuoden 1970 valtiopäiville annettiin esitys valtion virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskevaksi neuvottelu-, sopimus- ja sovitte-lulainsäädännöksi (HE 14/1970 vp; PeVL 3/1970 vp). Esityksessä ehdotettiin muutoksia perustuslakeihin. Hallitusmuodon 65 §:ään lisättiin 3 momentti, jonka mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista voitiin määrätä virkaehtosopimuksin ja eduskunnan palkkavaltuuskunnan tehtävänä oli seurata sopimuksesta käytäviä neuvotteluja ja ”niiltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen eduskunnan puolesta hyväksyä sopimus”. Tämä HM 65 §:n uudessa säännöksessä edellytetty uusi elin, eduskunnan palkkavaltuuskunta, perustettiin ja järjestettiin valtiopäiväjärjestykseen lisätyllä 82 a §:n säännöksellä. Palkkavaltuuskunnassa oli sen mukaan vähintään 21 jäsentä, jotka eduskunta valitsi keskuudestaan neljän vuoden kaudeksi.⁴²³ – Hallituksen em. esitykseen sisältyi

⁴²³ Hallitusmuotoon tehdyistä muutoksista ks. L 662/1970 ja valtiopäiväjärjestykseen tehdyistä muutoksista L 663/1970.

myös ehdotus valtion virkaehtosopimuslaiksi, jonka pohjalta säädettiin edelleen muutoksin voimassa oleva valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970). Lain 4 §:n säännöksen mukaan virkaehtosopimus oli, tullakseen voimaan, valtioneuvoston hyväksyttävä ja jos virkaehtosopimuksesta aiheutui sellaisia lisämenoja, joiden hyväksymiseen tarvittiin eduskunnan päätös, oli valtioneuvoston alistettava virkaehtosopimus tältä osin eduskunnan palkkavaltuuskunnan hyväksyttäväksi.

Tämä järjestely, jossa eduskunnan osalta keskeisessä asemassa oli eduskunnan palkkavaltuuskunta, säilyi voimassa noin 20 vuotta. Aivan 1990-luvun alussa toteutettiin hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten kokonaisuudistus.⁴²⁴ Eräs muutoskohta uudistuksessa oli eduskunnan palkkavaltuuskunnan tehtävä. Uudistuksessa lähdettiin siitä, että enää ei ollut tarvetta säilyttää tällaista erillistä eduskunnan toimielintä, vaan sen tehtävä voitiin siirtää valtiovarainvaliokunnalle, jonka tehtäviin yleensäkin kiinteästi kuului virka- ja toimiehtosopimusten aiheuttamien menojen lisäystarpeiden harkinta (HE 262/1990 vp, s. 32). Eduskunnan palkkavaltuuskuntaa koskenut valtiopäiväjärjestyksen 3 a luku (käytännössä VJ 82 a §) kumottiin, hallitusmuodon 65,3 §:ssä ja 66,3 §:ssä säädetyt palkkavaltuuskunnan tehtävät siirrettiin uudessa HM 65,3 §:ssä sellaisenaan ”asianomaisen erikoisvaliokunnan” eli valtiovarainvaliokunnan tehtäväksi.⁴²⁵ Hallitusmuodon 65,3 §:n säännös ja Valtiopäiväjärjestyksen 49,3 §:n näin muutettu säännös olivat asiallisesti sellaisenaan voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.

Uuden perustuslain voimassa ollessa on virkaehtosopimukset alistettu eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi edellä jo mainitun valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 4 §:n 3 momentin mukaisesti ja työehtosopimukset on vastaavasti alistettu suoraan PL 89 §:n säännöksen nojalla. Kuten säännösten

424 Ko. uudistuksesta ks. HE 262/1990 vp Suomen hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten muuttamisesta ja siitä annettu PeVM 17/1990 vp sekä lait 1077/1991 (hallitusmuodon muutokset) ja 1078/1991 (valtiopäiväjärjestyksen muutokset).

425 Uudistuksen käsittelyyn eduskunnassa enempää menemättä voidaan mielenkiintoisena yksityiskohtana kuitenkin mainita se, miten perustuslakivaliokunta arvioi eduskunnan palkkavaltuuskunnan tehtävien siirtämistä valtiovarainvaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 17/1990 vp, s. 3): ”Valiokunnan itsenäinen päätösvalta – Esityksessä ehdotetaan eduskunnan palkkavaltuuskunnan lakkauttamista ja sen tehtävien siirtämistä valtiovarainvaliokunnalle. Tällöin valiokunta saa vallan tehdä eduskunnan puolesta erinäisiä päätöksiä. Ehdotus on kyseiset tehtävät huomioon ottaen ymmärrettävä. On kuitenkin huomattava ehdotuksen olevan erityisen poikkeuksellinen, koska näin eduskunnan valiokunnalle tulee ensi kerran sellaista itenäistä päätösvaltaa, joka muutoin kuuluu täysistunnolle (vrt. tosin valtiopäiväjärjestyksen 80 §:n 2 mom.).” (Suluissa viitattu VJ 80,2 § koski mahdollisuutta saattaa puhemiehen kieläytyminen perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi ja valiokunnan kannanoton sitovuutta tuossa tilanteessa.)

sanamuotokin osoittaa, kysymys ei tässä ole eduskunnan tai valiokunnan pelkästä informoimisesta virkaehtosopimusten tai työehtosopimusten sisällöstä, vaan järjestelystä, jolla päätösvalta eduskunnan suostumusta edellyttävissä asioissa pysytetään eduskunnalla tai valiokunnalla. ”Hyväksymisestä” päättämiseen sisältyy siten välttämättä myös toimivalta olla hyväksymättä.⁴²⁶ Tämä on ehkä syytä todeta siihenkin nähden, että eduskuntaan tässä tarkoitetulla tavalla toimitettuja virkaehtosopimuksia tai työehtosopimuksia ei ole tiettävästi koskaan jätetty hyväksymättä.

Käytännössä noudatettu menettely on ainakin vaalikauden 2019–2023 valtiopäivillä yleensä ollut pääpiirtein seuraava: Valtiovarainministeriö ilmoittaa eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle osoitetulla kirjeellä valtioneuvoston hyväksymästä valtion virkaehtosopimuksesta tai työehtosopimuksesta. Kirjeessä alistetaan kyseessä oleva sopimus, jos se on virkaehtosopimus, valtion virkaehtosopimuslain 4 §:n 3 momentin mukaisesti valtiovarainvaliokunnan hyväksyttäväksi, ja jos se on työehtosopimus, eduskunnan hyväksyttäväksi. Hyväksyminen koskee ko. sopimuksen niitä osia, joiden katsotaan edellyttävän eduskunnan suostumusta. Sopimusta käsitellään valiokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa, joka tekee asiassa päätösehdotuksen, jonka pohjalta valtiovarainvaliokunta päättää asiasta. Päätös näkyy valiokunnan pöytäkirjassa ja siitä ilmoitetaan sähköpostilla valtioneuvoston kanslialle. Päätös ei tule varsinaisiin valtiopäiväasiakirjoihin eikä siitä ilmoiteta eduskunnalle. – Vaalikauden 2019–2023 valtiopäivillä – siis vuosien 2019–2022 valtiopäivillä – tällaisia valtiovarainministeriön ilmoituksia päätetyistä virkaehtosopimuksista tai työehtosopimuksista on ollut kuusi.⁴²⁷

426 Tämä hyväksymisen epäämismahdollisuus tuli säännöstekstissään näkyvästi esille uuden perustuslain voimaantuloon asti voimassa olleessa VJ 49,3 §:ssä, jonka mukaan valtiovarainvaliokunta voi alistaa HM 65,3 §:ssä tarkoitetun päätöksensä eduskunnan vahvistettavaksi. Säännöksen mukaan eduskunnan tuli tällöin ”vahvistaa tai jättää vahvistamatta” päätös.

427 Po. alistamisilmoitukset ovat eduskunnassa käsiteltävien asioiden jaottelussa Muita asioita. Tekstissä viitatus kuusi asiaa ovat M 2/1919 vp, M 19/2020 vp, M 26/2020 vp, M 11/2021 vp, M 3/2022 vp ja M 4/2022 vp.

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 nauttavia henkilöitä, mutta riittää, että voidaan olettaa nimitettävien nauttivan luottamusta. Hallituksen nimittämisen yhteyteen ei siten tarvittu luottamuksen varmistamista tai testaamista eduskunnassa. Nimitetyn

hallituksen myös katsottiin nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes eduskunta mahdollisesti osoitti, että luottamusta ei enää ole. Parlamentaarisen luottamusvaatimuksen täyttymiseen toisin sanoen riitti, että eduskunta pysyi sen suhteen passiivisena.⁴²⁸

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, että uuden hallituksen nauttima luottamus tuli eduskunnassa tuoreeltaan arvioitavaksi. Säännöstö oli tällaisena voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.⁴²⁹

Uudessa perustuslaissa on hallituksen muodostamismenettely järjestetty oleellisesti uudella, eduskunnan asemaa korostavalla tavalla.⁴³⁰ 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 koskevilla neuvotteluissa 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

428 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.

429 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.

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

”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.⁴³¹

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.

Vuoden 2003 kevään eduskuntavaalit olivat ensimmäiset uuden perustuslain säätämisen jälkeen. Jo keväällä 2002 olivat eduskuntaryhmät neuvotelleet uuden perustuslain edellyttämistä hallituksen muodostamisneuvotteluista tai erityisesti menettelystä näiden neuvottelujen liikkeellelhtövaiheessa. Ryhmät päätyivät 5.3.2002 yhteiseen suositukseen hallituksen muodostamisen käynnistämisvaiheesta. Suosituksia koskeva tiedote liitteineen kuului seuraavasti:

”Tiedote 5.4.2002

Eduskuntaryhmien puheenjohtajat kokoontuivat 5.4.2002

Kokouksessa todettiin, että ryhmien puheenjohtajien 5.3.2002 hyväksymä suositus liittyen valtioneuvoston muodostamisen käynnistämisvaiheeseen uuden perustuslain 61 §:n mukaan on käsitelty ja hyväksytty kaikissa ryhmissä.

Hyväksytty suositus on tiedotteen liitteenä.

Lisätietoja: Eduskuntaryhmien puheenjohtajat

⁴³¹ 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. Säännöksestä ks. myös PNE 1/1999 vp, s. 39. Säännöksen sisällöstä voidaan tässä mainita, että alun perin sen mukaan ei asiasta sallittu täysistunnossa keskustelua. Säännöstä on nyttemmin muutettu niin, että eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta sallia keskustelun ennen pääministerin vaalia. Muutoksesta (256/2023) ks. PNE 2/2022 ja PeVM 8/2022 vp.

Liite tiedotteeseen 5.4.2002

Juoksutus maaliskuu 2003/

Eduskuntaryhmien puheenjohtajien suositus 5.3.2002

Valtioneuvoston muodostaminen eduskunnassa perustuslain 61 §:n mukaan/käynnistysvaihe

1. Suurimman eduskuntaryhmän edustaja/nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle muiden 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 eduskuntavaaleissa saama äänimäärä.)

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

3. Tunnustelujen jälkeen vetäjä kutsuu koolle eduskuntaryhmät informoidakseen käymänsä neuvottelukierroksen tulokset.”⁴³²

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	Muistio
Pääsihteeri Seppo Tiitinen	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 eduskuntavaaleissa saama äänimäärä.

⁴³² Tiedotteen ja sen liitteen teksti löytyy mm. pääsihteeri Seppo Tiitisen 27.8.2003 pitämästä puheesta, joka sisältyy Eduskunnan kirjaston koostamaan teokseen Eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen: puheita ja artikkeleita 1992–2004.

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 asianeuvotteluja.
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.⁴³³ 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. Säännöksen soveltamisessa oleellinen kysymys siitä, minkälaisia kokoonpanon muutoksia on pidettävä merkittävinä, jää paljolti käytännön varaan. Kun kysymys viime kädessä on parlamentaariseen luottamusvaatimukseen liittyvästä järjestelystä, täytynee muutosten merkittävyys tässä tarkoittaa ensi sijassa poliittista merkittävyyttä. Merkittävyys ei siten riippuisi niinkään kokoonpanomuutosten suuresta

⁴³³ 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.

lukumäärästä kuin niiden vaikutuksesta hallituksen parlamentaariseen pohjaan – esimerkkinä laskennallisen enemmistön menettäminen eduskunnassa – tai sen ilmi tuotuihin poliittisiin tavoitteisiin.⁴³⁴

Hallituksen parlamentaarisessa pohjassa tapahtuneen muutoksen johdosta eduskunnalle annetut tiedonannot ovat käytännössä harvinaisia. Kesältä 2017 on kuitenkin yksi esimerkkitapaus. 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

⁴³⁴ 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.

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. Luottamuskyksymyksen suuren merkityksen vuoksi on tarpeen, että vireille tullutta luottamuskyksymystä koskeva ratkaisu on selvä, riidaton. Eduskunnalle ylimpänä valtioelimenä kuuluva toimintavapaus toisaalta edellyttää, että eduskunnalla on suuri vapaus ilman aikaan tai asiayhteyteen liittyviä rajoituksia tai menettelyllisiä esteitä ilmaista luottamuksen puuttuminen tai olemassaolo. Tämän voidaan katsoa merkitsevän sitä, että vain perustuslain tasolla voidaan kieltää luottamuskyksymyksen käsittely ja luottamusta koskevan kannan esittäminen tietystä yhteydestä.

Välikysymys

Luottamuskyksymyksen esille saamista ja samalla myös asiassa tehtävän ratkaisun selvyttä palvelevat perustuslain säännöstit, joiden nimenomaisena tarkoituksena on luottamuksen olemassaolon selvittäminen. Näistä tärkein ja huomatuin on eduskunnan oma väline, eduskunnassa tehdystä aloitteesta liikkeelle lähtevä välikysymysmenettely. Välikysymyssäännöstit nykyisessä mielessä sisällytettiin valtiosääntöön vuoden 1917 lopussa 1906 VJ 32 §:ään säädetyllä muutoksella.⁴³⁵ Säännös siirrettiin pääosin sellaisenaan vuoden 1928 VJ 37 §:n 2 ja 3 momenttiin, jotka puolestaan säilyivät muuttamattomina uuden perustuslain säätämiseen saakka.

Uudessa perustuslaissa on välikysymyssäännöstit säilytetty merkittävilta piirteiltä sellaisena, miksi se oli valtiopäiväjärjestyksessä muodostettu. Perustuslain tasoista 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

435 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.

päiväjärjestykseen. Menettelymuoto omaksuttiin säädöstekstiin jo vuoden 1907 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 siirtymistä koskevista, vailla sisällöllistä katetta olleista lausumista. Uudistus säädettiin tulemaan voimaan 1.5.2011.⁴³⁶

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 käsittelyssä 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, mikälainen 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 käsittelyssä 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

436 Ko. muutoksista työjärjestykseen ks. PNE 2/2010 vp ja siitä annettu PeVM 7/2010 vp.

43,2 §:n sanamuotoa ja viittaa sekin siten selvästi siihen, että välikysymyksen käsittelyssä voi äänestykseen tulla vain epäluottamuslauseeksi katsottavia ehdotuksia.⁴³⁷

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. Sanavalinta säännöksessä vastaa hallitukselle parlamentaarisessa järjestelmässä kuuluvan vastuun luonnetta. Kysymys on tehtäväkentästä, kaikesta siitä julkisesta toiminnasta, johon hallituksen voidaan edellyttää aloite- ja muiden valtuuksien puitteissa voivan vaikuttaa.⁴³⁸ 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.

437 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 442 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.

438 Eräänä esimerkkinä asioiden kuulumisesta valtioneuvoston tai sen jäsenen toimialaan – VJ 37 §:n sanonnassa ”virka-alan” – jo valtioneuvostolle tai ministerille kuuluvan valvontavallan ja aloitevallan pohjalta voidaan mainita Oy Yleisradio Ab:n toimintaan kohdistuneet kysymykset ja välikysymykset, ks. Jyränki 1969, s. 111–114.

Käytännössä ja kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko välikysymys mahdollista tehdä myös tasavallan presidentin toimenpiteistä.⁴³⁹ Ongelmantona 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 taapahtuneesta 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.⁴⁴⁰ Uuden perustuslain järjestelmässä tätä kantaa voidaan pitää riidattomana siihen nähden, että PL 58,5 §:n mukaan sotilaskäskyasiat on päätettävä ministerin myötävaikutuksella. Yksittäiset armahduspäätökset, jotka kyllä tehdään valtioneuvostossa mutta jotka vanhan perinteen mukaisesti jäävät valtionpäämiehen harkintaan, ja eräät presidentin kansliaa koskevat päätökset, jotka tehdään valtioneuvoston ulkopuolella siitä erikseen säädetyssä menettelyssä, eivät sen sijaan kuulu PL 43 §:n mielessä valtioneuvoston toimialaan. Yksittäisiä ratkaisuja koskeva rajoitus ei toisaalta tässäkään estä tekemästä välikysymystä hallituksen toimintalinjasta, esimerkiksi armahduskäytännön mahdollisesti osoittamista lainmuutostarpeista.

Perustuslain 58,3 §:n mukaan presidentti tekee myös päätökset valtioneuvoston jäsenten nimittämisestä ja erottamisesta sekä ennen aikaisten vaalien määräämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Vaikka ennen aikaisten vaalien määräämiseen liittyy erityissäännöksenä vaatimus pääministerin perustellusta aloitteesta (PL 26 §), on kyseessä kuitenkin valtioneuvostossa pääministerin esittelystä tehtävä yleispoliittisesti merkittävä ratkaisu, eikä sen siten

439 Tuomioistuinten, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen sekä syyttäjien riippumattomuuden huomioon ottaen jäävät näiden elinten yksittäistapauksessa tekemät ratkaisut hallituksen toimialan ulkopuolelle. Samoin ulkopuolelle jäävät eduskunnan ja sen elinten päätökset ja itsehallinnollisen aseman puitteissa tehdyt päätökset. Tällaiset asiat eivät käytännössä ole olleet merkittäviä. Estettä ei toisaalta ole sille, että välikysymyksessä kiinnitettäisiin huomiota esim. tuomioistuinten rangaistuskäytäntöön ja mihin lainmuutoksiin hallitus katsoo sen antavan aihetta. Kastari (1955, s. 159–160) toteaa, että kysymystä tai välikysymystä Suomen Pankista ei voitane ”normaalioloissa” tehdä. Sikäli kuin nykyisen Suomen Pankin jokin toimenpide kuuluu sen toimintaan osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää, ei toimenpiteen voitane katsoa kuuluvan PL 43,1 §:n mielessä valtioneuvoston toimialaan.

440 Ks. Antero Jyränki, Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä (Vammala 1967), s. 276–281, erit. s. 280.

voida katsoa jäävän välikysymyksille tarkoitetun alan ulkopuolelle.⁴⁴¹ 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 nimetetyn hallituksen poliittiseen vastuuseen vaikuttavaa seikkaa. Aikaisempien perustuslain säännösten 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.⁴⁴² 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 sisällytynyt nykyisenkaltaisen välikysymyssäännöstö, on välikysymyksiä tehty vuoden 2018 valtiopäivien loppuun mennessä yli 300.⁴⁴³ Kokonaislukumäärää selittää vuosien 1918–1927

441 Ministerin nimittämistä koskevasta välikysymyksestä ks. ed. Lähtenmäen 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).

442 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. Lähtenmäki ym. välikysymyksen, jossa katsottiin, että viisi vuotta aikaisemmin valtakunnanoikeudessa ministerinä laiminlyönnistä tehdystä virkavirheestä tuomion saanut, muodostettuun hallitukseen oikeusministeriksi nimitetty Aarre Simonen ei täyttänyt HM 36 §:n vaatimusta, jonka mukaan ministerin tuli olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu. Täysistuntokeskustelussa esitettiin epäilyksiä siitä, oliko kyseessä VJ 37 §:ssä tarkoitettu ministerin virka-alaan kuuluva asia. Välikysymykseen vastannut pääministeri Paasio perusteli vastaamista sillä, että uudet ministerit kutsui hallituksen nimittämisen yhteydessä tosiasiassa pääministeri ja että lähinnä pääministerin tehtävänä oli ryhtyä toimenpiteisiin, jos olisi tapahtunut virheellinen ministerinimitys tai jos kävisi ilmi, että joku ministereistä ei nauti eduskunnan luottamusta. Ks. 1966 vp ptk, s. 187–188, 292–322. Pääministerin esittämien perustelujen arvioinnista ks. myös Joutsamo 1980, s. 67–68.

443 Sekä vaatimus, että hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, että nykyisenkaltaisen 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.

suuren lukumäärän (76) lisäksi se, että välikysymysten tarkoituksena ei käytännössä ole ollut vain hallituksen eduskunnassa nauttiman luottamuksen ja sitä kautta hallituksen poliittisen tulevaisuuden punnitseminen. Jansson kuvaa alun perin 1991 ilmestyneessä teoksessaan välikysymyksen käyttöä seuraavasti:

”Välikysymys on periaatteessa opposition raskain ase. Keskustelussa ja äänestyksissä ratkaistaan hallituksen kohtalo. Kun vain kuusi välikysymystä kaikkiaan 210:sta on johtanut epäluottamuslauseeseen, on aseiden tehokkuus joka tapauksessa asetettava kyseenalaiseksi. Todellisuudessa välikysymyksen tarkoitus on ollut useimmin toinen. Välikysyjät ovat olleet hyvin selvillä siitä, ettei hallituksen asemaa voida järkyttää. Oppositio on välikysymyksellään ennen kaikkea halunnut muistuttaa olemassaolostaan; tavallisestihan se saa paljon vähemmän huomiota osakseen kuin hallitus. On voitu kiinnittää yleisön huomio johonkin epäkohtaan tai nostaa jokin ajankohtainen kysymys esiin. Jos välikysymyksen kohde on ollut riittävän tärkeä, on se saanut osakseen laajaa julkisuutta. Mutta etenkin viime vuosina välikysymyksen esittämisestä on tullut rutiini, jonka kohteena ovat olleet usein toistuvat kysymykset: työllisyys, asunto-tilanne, hallituksen talouspolitiikka jne. Yhdessä kohtuuttoman pitkiksi muodostuneiden välikysymyskeskustelujen kanssa niiden kiinnostavuus on vähentynyt.”⁴⁴⁴

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 tullut 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).⁴⁴⁵ Epäluottamuslauseita ei ole tuon ajan jälkeen hyväksytty. Epäluottamuslauseeseen päätyneiden tapausten periaatteellisen merkittävyyden ja harvinaislaatuisuuden vuoksi ne on syytä tässä lyhyesti kuvata.

444 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 arvosteleamiseen 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.

445 Ks. Jansson 1993, s. 255. Jansson mainitsee, että vuosien 1918–1990 kaikista 210 välikysymyksestä 159 oli sellaisia, joihin vastattiin, ja näistä 140 johti yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymiseen ja 19 perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseen.

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.⁴⁴⁶

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 yksinkertaista siirtymistä päiväjärjestykseen, mutta asia päätettiin edustaja Schaumanin ehdotuksesta äänin 108–84 lähettää perustuslakivaliokuntaan. Hallitus jätti tämän jälkeen eronpyyntönsä (24.11.1926).⁴⁴⁷

Seuraavan kerran välikysymysmenettely johti epäluottamuslauseeseen ja hallituksen eroon vuoden 1928 syksyllä. Välikysymyksen kaatui Sunilan I hallitus, joka myös oli vähemmistöhallitus. Välikysymyksen

446 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.

447 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.

aiheena olivat suojeluskuntalaisten eräissä tapauksissa suorittamat mielivaltaisuudet, ja sen tekivät sosiaalidemokraatit edustaja Huttusen johdolla. Ratkaisevassa äänestyksessä päiväjärjestykseen siirtymisestä voitti sosiaalidemokraattien hallitusta arvosteleva sanamuoto äänin 83–82. Hallitus pyysi tämän johdosta heti eroa.⁴⁴⁸

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 hyväksyttävän, laillisin muodoin toimeensa asetettu”. Lopullisessa äänestyksessä edustaja Hertta Kuusisen ehdotus, jossa hallituksen katsottiin myötäilevän oikeistopiirien vaatimuksia ja vaadittiin työväen edustuksen lisäämistä hallituksessa, voitti puhemiehen ehdotuksen yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä äänin 75–74. Hallitus, joka oli ilmoittanut pitävänsä edustaja Kuusisen ehdotusta epäluottamuslauseena, pyysi tämän johdosta eroa.⁴⁴⁹

Sukselaisen I hallituksen näin erottua muodostettiin 29.11.1957 Rainer von Fieandt in 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 maa-

448 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 nimityksessä 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.”

449 Ks. 1957 vp ptk, s. 1977–1978, 2008, 2021–2161, sekä Jansson 1982, s. 139.

taloustulolakia avoimesti kritisoi perusteltu päiväjärjestykseen siirtymisen puhemiehen ehdotuksen yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä äänin 143–50. Hallitus pyysi tämän johdosta eroa.⁴⁵⁰

– Tapausta voidaan pitää mielenkiintoisena myös sikäli, että siinä välikysymys tehtiin hallitukselle, jota ei ollut muodostettu eduskunnan tukeen nojaavaksi parlamentaariseksi hallitukseksi, ja että tällainen hallitus pakotettiin epäluottamuslauseen avulla eroamaan.

Valtioneuvoston tiedonanto

Välikysymys voidaan luonnehtia eduskunnan omaksi välineeksi, sen piiristä vireille pannuksi menettelyksi, jolla voidaan selvittää määrämuodoin hallituksen eduskunnassa nauttima luottamus. Tämän menettelyvaihtoehdon eräänlainen vastinpari hallituksen puolella on valtioneuvoston tiedonanto, jossa siinäkin keskeistä on 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.⁴⁵¹ Tiedonantoja esitettiin tämän jälkeen harvakseltaan ja yleensä poliittisesti merkit-

450 Ks. 1957 vp ptk, s. 3935–3937, 3963, 3988–3989, 4057–4327, sekä Jansson 1982, s. 139–140, 149.

451 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.

täviksi katsotuissa asioissa. Tiedonantoa ja sen käsittelyä koskevaa säännöstöä ei merkittävästi muutettu ennen uuden perustuslain säätämistä.⁴⁵²

Perustuslain 44 §:n säännöksen mukaan tiedonannon – ja säännöksessä myös käsitellyn selonteon – aiheena voi olla valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskeva asia. Sanonta on sillä tavoin väljä, että sen puitteissa hallitus voi tuoda eduskunnan käsiteltäväksi minkä tahansa hallituksen tehtäviin kuuluvaksi katsottavan asian. Tiedonannon antaminen on täysin hallituksen harkinnassa. Poikkeuksena on kuitenkin PL 62 §:ssä säädetty uuden tai kokoonpanoltaan merkittävästi muuttuneen hallituksen velvollisuus tuoda ohjelmansa eduskunnan arvioitavaksi nimenomaan tiedonantona. Poikkeuksen syy on ilmeinen: tarkoituksena on juuri menettely, jossa eduskunta päättää uuden hallituksen nauttimasta luottamuksesta.

Tiedonannon käsittelyä koskevat suuressa määrin samanlaiset säännökset ja näkökohdat kuin edellä tarkasteltua välikysymyksen käsittelyä. Myös tiedonannon ja siihen liittyvän luottamuskyseksen 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 siirtymisestä⁴⁵³.

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 §). Edus-

452 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 rahaan siirtymisestä eduskunnan päätettäväksi.

453 Muutoksista ks. PNE 2/2010 vp ja siitä annettu PeVM 7/2010 vp. Muutokset säädettiin tulemaan voimaan 1.5.2011.

kunta 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 viivytystä 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 tiettävästi koskaan tehtykään, mutta näin on tehty kahdessa Euroopan unionin toimintaan liittyvässä ja eduskunnan budjettivaltaa koskevassa tapauksessa.⁴⁵⁴ Näitä erikseen perustuslaissa tai laissa säädettyjä tiedonantoja lukuun ottamatta on tiedonannoissa yleensä ollut kysymys hallituksen tärkeinä pitämistä ratkaisuksista 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 koskevien 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 Perussuomalaisen ryhmään kuuluneista siirrettyä 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.

454 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 vakauksesta, 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.”

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, mikälaista 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 tarkoitettun luottamuksen puuttumista.⁴⁵⁵ 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,

455 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 ”äskē”. 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.⁴⁵⁶

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 epäluottamuslauseetta tarkoittava ehdotus. Eri asemassa on jo sellainen täysistuntokäsittely, jossa ei myöskään voida tehdä käsiteltävää asiaa koskevia päätöksiä mutta joka on – esimerkiksi lähete keskustelun 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

456 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).

tiukasti soveltaa eduskunnan menettelyissä sinänsä tärkeää asiayhteyteen kuulumisen vaatimusta myös epäluottamuslausetta koskevan ehdotuksen tekemiseen.⁴⁵⁷

Perustuslakiin sisältyy myös yksi säännös, valtioneuvoston selontekoa koskeva PL 44,2 §, jossa nimenomaisesti kielletään päätöksen tekeminen valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta, vaikka täysistunnon edellytteenkin tekevän asiassa päätöksen.

Säännös selonteosta lisättiin valtioneuvoston tiedonantoa koskeneeseen VJ 36 §:ään vuonna 1969. Muutoksen syynä oli ensi sijassa se, että tiedonanto, jonka käsittelyn eduskunnassa oli aina päätyttävä luottamuslauseäänestykseen, oli liian raskas muoto silloin, kun hallitus ei halunnut luottamuslausekeskustelua mutta kuitenkin piti tarpeellisena saada täysistuntokeskustelun muodossa tietoa eduskunnassa esiintyvistä näkemyksistä. Tällaiseksi kevyemmäksi menettelyksi säädettiin valtioneuvoston selonteko, jonka johdosta käytiin säännöksen mukaan päiväjärjestyksen ulkopuolella keskustelu, mutta keskustelun jälkeen eduskunta siirtyi asiassa päätöstä tekemättä päiväjärjestykseen. Kuten tiedonanto, saattoi selontekokin koskea valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevaa asiaa.⁴⁵⁸ Aikaa myöten kuitenkin havaittiin, että järjes-

457 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 lähete keskustelussa. Asian käsittely keskeytettiin. Istunnossa 19.9.2013 (PTK 85/2013 vp, päiväjärjestyksen kohta 1) äänestettiin epäluottamuslause-ehdotuksesta (ehdotus hylättiin) ja päätettiin vuosikertomuksen lähettämisestä 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.

458 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 esimerkiksi siitä, kuinka merkittäviä (menettelytapa)kysymyksiä voidaan selonteon avulla saattaa eduskunnassa keskusteltavaksi ja valiokuntavalmistelun kohteeksi.

tely, joka ei voinut johtaa minkäänlaiseen eduskunnan kannan määritykseen, oli omiaan johtamaan jäsentymättömiin keskusteluihin. Tämän vuoksi muutettiin selontekoa koskenutta VJ 36,3 §:ää vuonna 1989 niin, että selonteko oli lähetettävä valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan, jollei täysistunto päättänyt siirtyä päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä. Valiokunnan oli mietinnössään ehdotettava selonteosta annettavan lausunnon sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä päätti eduskunta. Eduskunta saattoi siis hyväksyä nimenomaisen kannanoton selonteossa esitetyssä asiassa. Selonteon tiedonantoa kevyempi luonne kuitenkin säilytettiin sikäli, että säännöksessä nimenomaaan kiellettiin tekemästä selonteon käsittelyssä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.⁴⁵⁹

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.⁴⁶⁰

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 selon-

459 Vuoden 1989 muutoksesta ks. HE 246/1988 vp ja PeVM 2/1989 vp sekä L 297/1989.

460 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 veloitetaan 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, veloitetaan lain säännöksiin antamaan määrätystä asiasta ja tietystä 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 merkitykseen kytkeytyviä painavia syitä (PeVL 43/2014 vp, s. 2). Ehdotetulle säätelylle voidaan tässäkin tapauksessa katsoa olevan vastaavia perusteluja.”

teosta käydylle keskustelulle.⁴⁶¹ 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 valmistelevasti 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 tuoda ilmi 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):

461 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 puhe-
miestä valtiopäiväjärjestyksen 80 §:n nojalla velvoittavan kiellon ottaa
äänestettäväksi säännöksessä tarkoitettua ehdotusta. Säännöksessä
tarkoitettu kielletty ehdotus olisi valtioneuvoston tai sen jäsenen nimen-
omaista epäluottamusta tarkoittava ehdotus samoin kuin asiallisesti tätä
pitemmälle menevä ehdotus. Esimerkkinä jälkimmäisestä tilanteesta
olisi ehdotus selonteon johdosta annettavan lausunnon sellaiseksi sana-
muodoksi, jonka mukaan eduskunta katsoo, että valtioneuvoston tai sen
tietyn jäsenen on erottava. Kiellettyjä eivät sen sijaan olisi ehdotukset
sellaisiksi lausunnon sanamuodoiksi, joita valtioneuvosto on itse poliit-
tisen harkintansa perusteella ilmoittanut pitävänsä epäluottamuksen
osoituksina. Näin ollen eduskunta saattaisi selonteon käsittelyn yhtey-
dessä 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 tulkin-
nassa. Linjaus ei ole kiellon kannalta täysin ongelmaton. Jos valtioneuvosto il-
moittaisi etukäteen pitävänsä tiettyä, eduskunnassa muuten PL 44,2 §:n mukai-
seksi katsottua lausunnon sanamuotoa epäluottamuksen ilmauksena, voisi tämä
merkitä käytännössä sitä, että edustajat tietävät sanamuodon hyväksymisestä
äänestäessään tosiasiassa äänestävänsä siitä, jatkaako hallitus. Päätöksenteko
olisi siten tosiasiassa 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 nimen-
omaisella säännöksellä luotu selontekomenettelylle erityinen käyttötilanne,
joka on parlamentaarisen hallitustavan kannalta merkittävä mutta tuskin juuri
tulee esille käytännössä. Perustuslain tarkistuksen yhtenä tavoitteena oli valtio-
säännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen, ja siltä pohjalta tarkas-
teltiin myös PL 58 §:n 2 momenttia, joka koskee menettelyä tilanteessa, jossa
tasavallan presidentti ei päättä asiaa parlamentaarisessa vastuussa olevan valtio-
neuvoston tekemän ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Voimassa olleen säännök-
sen mukaan, jos presidentti ei ratkaisuehdotusta hyväksynyt, asia palautui val-
tioneuvoston valmisteltavaksi ja tämän jälkeen presidentti saattoi periaatteessa
tehdä valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen
muissa kuin eduskunnalle annettavia esityksiä koskeissa 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 valtioneuvoston kulloinkin omaksumaan kantaa, 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 tämentämistä (PeVM 9/2010 vp, s 11–12). Valiokunta totesi tässä kohden mm.:

”Ehdotettu menettely muodostuu eduskunnan kannanilmaisun muodon, sisällön ja ajankohdan osalta liian joustavaksi ja tulkinnanvaraiseksi. Sääntelyn periaatteellisen merkityksen 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 aikaisemmissa vaiheissa eduskuntakäsittelyssä muodostettuun kantaan eikä eduskunnan valiokunnan asiassa ilmaisemaan kantaan. Menettelyn luonteen vuoksi valiokunta ei liioin pidä tarpeellisena, että asian käsittelyn päätteeksi voitaisiin toimittaa tiedonantomenettelyn mahdollistama äänestys valtioneuvoston luottamuksesta. Perustelluimpana vaihtoehtona valiokunta 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 edus-

kunnan 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 jälkeen eduskunnalle selonteon. Valtioneuvosto voi myös harkita, haluaako se esittää eduskunnan 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 presidentti 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 vetäminen tällä tavoin ylimmän toimeenpanovallan piirissä syntyneen erimielisyystilanteen ratkaisijan rooliin voisi merkitä kaikkien ”osapuolten” – tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan – arvovallan ja toimivaltasuhteiden kannalta herkkää ja vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitavaa tilannetta. Uuden menettelysäännösten merkityksen voidaankin katsoa paljolti olevan sen ennaltaehkäisevässä vaikutuksessa.⁴⁶²

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 sopu-soinnussa parlamentarismien yleisen vahvistamispyrkimyksen kanssa säädettiin valtioneuvoston jäsenelle velvollisuus antaa eduskunnalle selvitys sellaisista

⁴⁶² 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.”

erilaisista 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 ”elinkeino toiminnastaan, 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.⁴⁶³

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 seuranta eduskunnassa. Selvitykset antaa kukin ministeri. Valtioneuvoston tehtävänä ei ole puuttua niiden sisältöön, vaan vain huolehtia niiden toimittamisesta kirjelmällä eduskuntaan. Selvitykset on eduskunnassa käsitelty ainoan käsitellyn asioina, vaikka eduskunta ei teekään kirjelmän johdosta päätöstä. Käytännössä selvitykset eivät ole juuri aiheuttaneet täysistunnossa keskustelua.⁴⁶⁴

⁴⁶³ 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.

⁴⁶⁴ Vuoden 1995 lainmuutoksen jälkeen annetusta ensimmäisestä selvityksestä syntyi lyhyt keskustelu (21.4.1995, ptk 8/1995 vp). 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 kaikkien toimintaan vaikuttaa jollakin tavoin hallituksen riippuvuus eduskunnan antamasta luottamuksesta. Riippuvuus ilmenee sekä nimenomaisissa toimissa, kuten välikysymyksissä 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 huomiota kuitenkin vain eduskunnan sellaisiin toimiin, jotka nimenomaisesti kohdistuvat maan kansainvälisiin suhteisiin. Ne voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: lakien säätämiseen, oikeudellisena 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 säätämisestä. Jos voimaansaattamislain sisältö poikkeaa perustuslaista tai koskee valtakunnan alueen muuttamista, käytetään supistettua perustuslainsäätämis-

menettelyä (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 sovittava yhteen sopimuksen edempänä puheeksi tulevan hyväksymisen kanssa.

Kuten aiempana tässä kirjassa on tarkemmin esitetty, edellä kuvattu tilanne on joiltain osin muuttunut, kun perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa muutettiin mm. PL 95,2 §:n säännöstä.⁴⁶⁵ Muutos ei koskenut vaadittavaa enemmistöä, mutta säännöksessä mainittuihin kahden kolmasosan enemmistöllä tehtävää päätöstä edellyttäviin, perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeviin ehdotuksiin lisättiin ehdotus, joka koskee ”Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa” Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Perustuslakivaliokunta piti muutosta silloisen ”täysivaltaisuuden rajoitusten tulkintakäytännön kirjaavana selkeytyksenä”. Periaatteellisesti merkittävä oli valiokunnan samassa yhteydessä esittämä toteamus (PeVM 9/2010 vp, s. 8):

”Säännökset merkitsevät sitä, että täysivaltaisuuden kannalta merkittävät toimivallan siirrot ovat toteutettavissa perustuslain siihen tarkoittamassa menettelyssä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa siten pidetä poikkeuksena perustuslaista.”

Toimivallan siirron voitiin näin katsoa tulevan selkeämmin osaksi kotimaista perustuslaillista järjestelmää. Merkittävää toimivallan siirtoa koskeva järjestely voitiin siten rinnastaa – vaikka valiokunta ei tällaista rinnastusta esittänytkaan – siihen, että talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevia tietynlaisia järjestelyjä voidaan PL 87 §:n mukaan toteuttaa vain lailla, joka on hyväksytty vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tällainen PL 87 §:n säännöksen mukaisesti kahden kolmasosan enemmistöllä säädettävä laki ei ole poikkeuslaki, siis poikkeus perustuslaista, vaan perustuslain määräenemmistösäännöksen mukaisesti säädetty laki ja siis perustuslainmukainen laki.

Valta säätää valtiosopimusten voimaansaattamislakeja on eduskunnan lainsäätämistä koskevana toimivaltana sinänsä periaatteellisesti merkittävä. Valtuuden tosiasiallinen soveltaminen on laajentunut sitä mukaa kuin sopimusten, joihin Suomi on sitoutunut, määrä on kasvanut. Uusien tällaisten sopimusten määrää toisaalta ilmeisesti rajoittaa se, että muuten ehkä valtiosopimuksin järjestettäväksi tulevista asioista osa tulee nyt säädellyksi Euroopan unionin säädöksillä.

⁴⁶⁵ Ks. aiempana tässä kirjassa perustuslain säätämisyjärjestyksen tarkastelussa alav. 370 jälkeen esitettyä sekä vuoden 2011 perustuslain muutoksista L 1111/2011 ja HE 60/2010 vp ja PeVM 9/2010 vp.

Valtiosopimusten voimaansaattamislakien säätämisen tosiasiallista merkitystä eduskunnan toimivaltana vähentää merkittävästi se, että voimaansaattamislain säätämisessä 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 säännöstä muutettiin niin, että hyväksymispäätös tehtiin muutoin äänten enemmistöllä, mutta kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jos hyväksyttävä velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Vuonna 2011 perustuslakiin tehdyissä tarkistuksissa tehtiin PL 94,2 §:n säännökseen aivan samanlainen lisäys kuin juuri edellä viitattu lisäys PL 95,2 §:n säännökseen. Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrost Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle on siten voimassa – kuten onkin asianmukaista – aivan samanlaiset ja samalla tavoin tulkittavat kriteerit sekä valtiosopimusten hyväksymisessä (PL 94 §) että

valtiosopimusten velvoitteiden voimaansaattamisessa (PL 95 §). Periaatteellisesti tärkeää on, että eduskunnan hyväksyntä on saatava ennen Suomen sitoutumista kansainväliseen velvoitteeseen.⁴⁶⁶

Eduskunnan antama hyväksyntä on PL 94 §:n mukaan tarpeen myös sellaisten velvoitteiden irtisanomiseen, joihin sitoutuminen säännöksen mukaisesti edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Säännös on uusi. Sitä on kuitenkin sovellettava myös sellaisiin sopimusvelvoitteisiin, joihin on sitouduttu ennen uuden perustuslain säätämistä – myös siinä tapauksessa, että velvoitetta ei ole alun perin hyväksytty eduskunnassa. Irtisanominen tapahtuu aina äänten enemmistöllä.

Eduskunnan antamaa hyväksyntää 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. rauhanturvaamislaissa 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”.⁴⁶⁷ Vuoden 1984 rauhanturvaamislain vuonna 2006 kumonneessa laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) on eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon erillinen laajahko säännös (3 §), jota on vuonna

466 Tästä etenemisjärjestyksestä ei ole perustuslaissa nimenomaisesti säädetty. Se vastaa kuitenkin aikaisempaa käytäntöä, ja sitä on edellytetty sekä perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä että siitä annetussa mietinnössä, ks. HE 1/1998 vp, s. 148, ja PeVM 10/1998 vp, s. 27.

467 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 kysymys mistään 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.”

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 ulkoasiainvaliokuntaa. 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.⁴⁶⁸

Merkittävin valtiosopimuksen hyväksymistä ja sen velvoitteiden voimaansaattamista koskenut asia vaalikaudella 2019–2023 ja itse asiassa merkittävin tällainen asia Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen on Suomen liittyminen Natoon eli Pohjois-Atlantin sopimukseen. Liittymistä tarkoittava hallituksen esitys Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi on päivätty 5.12.2022. Esityksen eduskuntakäsittely tapahtui täysin valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien säännösten ja käytäntöjen mukaisesti. Joitakin asiaan ja sen käsitteilyyn liittyviä piirteitä voidaan tässä kuitenkin erikseen mainita.

Oleellinen taustakysymys kaikessa Naton jäsenyyden mahdollista hakemista koskevassa harkinnassa oli, miten kansa, äänestäjäkunta asiaan suhtautuu. Pääministeri Sanna Marin sanoi vielä uutistoimisto Reutersille 19.1.2022 antamassaan haastattelussa olevan ”hyvin epätodennäköistä” (”very unlikely”) että Suomi hakisi Naton jäsenyyttä hänen pääministerikautensa aikana. Venäjän 24.2.2022 aloittama täysin oikeudeton ja suurimittainen hyökkäyssota Ukrainaan vaikutti kuitenkin selvästi käsityksiin Nato-jäsenyyden hyödyllisyydestä – ehkä välttämättömyydestäkin – turvallisuustekijänä. Valtiojohdossa ei pidetty mahdollisena lähteä jäsenyysasiassa liikkeelle pelkän enemmistöhallituksen päätöksen ja eduskunnasta oletetusti saatavan luottamuksen turvin, vaan haluttiin vahvaa näyttöä siitä, että jäsenyydelle on äänestäjäkunnassa laaja ja vakaa kannatus. Valtioneuvosto antoi 15.5.2022 eduskunnalle selonteon Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon (VNS 3/2022 vp). Selonteko päättyi seuraavasti: ”Valtioneuvosto esittää, että tasavallan presidentti päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla, että Suomi hakee Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenyyttä, kun eduskuntaa on kuultu.” Ulkoasiainvaliokunnan annettua asiassa

⁴⁶⁸ 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.

mietintönsä (UaVM 5/2022 vp; 17.5.2022) eduskunta hyväksyi asiassa äänin 188–8 valiokunnan mietinnön mukaisen kannanoton:

”Eduskunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaisesti Suomi hakee Pohjois-Atlantin liiton (North Atlantic Treaty Organization, Nato) jäsenyyttä. Lisäksi eduskunta edellyttää, että se saa ajantasaisesti tietoa jäsenyyshakemuksen käsittelyn etenemisestä.” (EK 123/2022 vp; PTK 58/2022 vp; 17.5.2022).

Eduskuntakäsittelyn jälkeen tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Natolle kiinnostuksensa käydä keskustelut Natoon liittymisestä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymistä ja voimaan saattamista koskevan esityksen hallitus antoi eduskuntaan joulukuun 2022 alussa (HE 315/2022 vp). Esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen. Valmistelevana valiokuntana asiassa toimi ulkoasiainvaliokunta (UaVM 16/2022 vp), ja lausunnon antoi mm. perustuslakivaliokunta (PeVL 80/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan 12.1.2023 päivätystä lausunnosta voidaan tästä mainita kaksi seikkaa. Ehdotusten käsittelyjärjestyksestä valiokunta totesi (s. 9):

”Perustuslakivaliokunnan mielestä Nato-sopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteella edellyttäisi kahden kolmasosan määräänemmistä eduskunnassa.”

Kantaa voidaan pitää sopimuksen yksityiskohtien tarkastelun pohjalta perusteltuna. Valaisevaa olisi toisaalta ollut nähdä arvioita myös siitä, mitä sopimus kokonaisuutena voi tulla merkitsemään täysivaltaisuuden kannalta. Toinen kohta lausunnossa koski jäsenyyden voimaansaattamisessa vielä tarvittavia toimia. Valiokunta totesi tästä (s. 5–6):

”Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että Suomen liittymisen kansainvälisoikeudelliset edellytykset liittyä sopimukseen eivät ole vielä täyttyneet. Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirja Suomen tasavallan liittymisestä allekirjoitettiin 5.7.2022. Pöytäkirja tulee voimaan, kun kaikki Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet ovat ilmoittaneet hyväksyneensä pöytäkirjan. Suomesta tulee Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuoli eli Naton jäsen sinä päivänä, jona se tallettaa liittymisasiakirjansa Yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Asiakirjan

tallettaminen voi kuitenkin tapahtua vasta sen jälkeen, kun kaikki Naton jäsenvaltiot ovat osaltaan hyväksyneet Suomen liittymispöytäkirjan. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle ennen kuin tämä edellytys on täyttynyt, koska liittymispöytäkirjalta puuttuu toistaiseksi kahden Naton jäsenvaltion hyväksyntä.” (Nämä kaksi jäsenvaltiota olivat tuolloin Turkki ja Unkari.)

Täysistunnossa 1.3.2023 (PTK 178/2022 vp) eduskunta hyväksyi ko. lakiehdotukset äänin 184–7 ja hyväksyi esityksessä tarkoitetut sopimukset ja hylkäsi hyvin selvin äänin asiassa tehdyt lausumaehdotukset. Jäseneksi tulon vaatimat loppuunsaattamistoimet saatiin hoidetuksi niin, että Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2023.

Menettelyjä Euroopan unionia koskevissa asioissa

Eduskunnan poliittisen kannan – eduskunnassa jossakin poliittisessa kysymyksessä vallitsevan 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 ministeriöltä 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 kansainväliin 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 säätelyvaltaa tuntuvasti siirtymässä Etan 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 – Etan piirissä tehtäviä päätöksiä koskeva kansallinen valmisteluvalta ja päätösten kansallista täytäntöönpanoa koskeva valta eduskunnan toimivaltaa koskevin varauksin valtioneuvostolle. Samalla pyrittiin valtiopäiväjärjestykseen otettavin konkreettisin säännöksin huolehtimaan siitä, että eduskunta pystyi tosiasiallisesti vaikuttamaan kansalliseen valmisteluun sellaisissa Etan piirissä päätettävissä asioissa, joita koskeva päätöksenteko

muuten valtiosäännön mukaan kuuluisi eduskunnalle. Säännökset merkitsivät periaatteellista uutuutta sikäli, että eduskunta on yleensä päättävä, hyväksyvä orgaani, ei valmistele, valmisteluun osallistuva orgaani.

Perustuslakiin tehtyjen muutosten syitä ja tavoitteita valaisevat hyvin lausumat, joita perustuslakivaliokunta esitti perustuslainmuutosesitystä koskevassa mietinnössään. Esitetyt 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 täsmäntäisivät valtiopäiväjärjestyksen uudet säännökset.

Kelvollisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi eduskunnalle yhdentymisasioiden valtioneuvoston ja eduskunnan välillä on kehitettävä pysyväisluonteinen ja jatkuva käsittelyprosessi. 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-asioissa noudatettavista käsittelytavoista lähinnä ensiksi mainittuun lainkohtaan perustuvissa lausunnoissaan.

Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien reaalisuus 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 yhteisölaainsäädännön muuttamiseksi ETA-sopimuksen pöytäkirjojen ja liitteiden kattamilta osilta. Tämän tosiseikan vuoksi perustuslakivaliokunta korostaa sen tärkeyttä, että valtioneuvosto ja yksittäiset ministeriöt pitävät oma-aloitteisesti suuren valiokunnan ajan tasalla tietoonsa (epävirallisestikin) tulleista

yhteisölainsäädännön 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 – –”⁴⁶⁹

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.⁴⁷⁰ Tällaisena perustuslain normitilanne säilyi uuden perustuslain säätämiseen saakka. Presidentin ja valtioneuvoston toimivallan perusjako on uuden perustuslain 93 §:ssä säilytetty sikäli samana, että – yleisin piirtein kuvattuna – säännöksen 1 momentissa osoitetaan ulkopoliittikan yleinen johto-valta presidentille ja 2 momentissa Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvä johto-valta 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.

469 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.

470 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.

U-asiat. Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa 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 tosiasiasa merkittävällä tavalla vaikuttaa ko. päätöksien 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.⁴⁷¹ 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

⁴⁷¹ 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.

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.

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 ulkoasiainvaliokunta 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 §).⁴⁷²

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 menettävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Pääministerin tietojenantovelvollisuus 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 säädösehdoituksista, 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

472 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 kehittämissuostöryhmän mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010

ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja jos suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan ”riittävällä 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 artiklassa tarkoitetun, toissijaisuuden noudattamista koskevan kanteen nostamiseen Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamia asiakirjoja, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiä – siis säädösesityksiä, jotka voivat tulla eduskunnassa virallisesti arvioitaviksi Lissabonin sopimuksessa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta – on huomattavan suuri määrä. Niiden tapausten joukko, joissa asian käsittely eduskunnassa on johtanut toissijaisuusperiaatteen kannalta huomionarvoisiin valiokunnan tai eduskunnan kannanottoihin, on sen sijaan hyvin suppea. Erään kattavaksi laaditun yhteenvedon mukaan on Lissabonin sopimuksen voimaantulon (1.12.2009) jälkeen ja ennen vuoden 2022 valtiopäivien päättymistä ollut neljä tapausta, joissa eduskunta on suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisesti hyväksynyt perustellun lausuman ko. säännöksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuudesta, ja kolme tapausta, joissa suuri valiokunta on päättänyt,

ettei se ryhdy tutkimaan ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, vaikka erikoisvaliokunta esitti asiassa pyynnön.⁴⁷³

Ko. tapauksista voidaan yhteenvedon pohjalta lyhyesti mainita seuraava: Eduskunnan päätettäväksi saatetuista tapauksista oli tapauksessa TS 15/2011 vp kysymys Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiatehokkuudesta ja kahden direktiivin kumoamisesta ja suuri valiokunta oli ryhtynyt tutkimaan asiaa ympäristövaliokunnan pyynnöstä, tapauksessa TS 20/2012 vp oli kysymys komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen ja asiaa oli alettu tutkia työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyynnöstä ja tapauksessa TS 21/2013 vp oli kysymys komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi meren aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmetyksen käytön ja hoidon puitteista ja asiaa oli ryhdytty tutkimaan ympäristövaliokunnan pyynnöstä. Tapauksessa TS 8/2022 vp asian sisältö ilmenee täysistunnon päätöksestä (EK 12/2022 vp), jonka mukaan eduskunta oli ”päättänyt antaa suuren valiokunnan mietinnön mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) COM(2021)802 on esitetyssä muodossaan toissijaisuusperiaatteen vastainen”. Suuri valiokunta oli ryhtynyt tutkimaan asiaa ympäristövaliokunnan pyynnöstä.

Tapauksia, joissa suuri valiokunta oli päättänyt, että se ei ryhdy tutkimaan ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, vaikka erikoisvaliokunta oli tätä pyytänyt:

Asiassa TS 11/2011 vp oli kysymys komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi orpoteosten tietyistä sallituista käyttötarkoituksista. Asian tutkimista oli esittänyt sivistysvaliokunta. Suuri valiokunta päätti, ettei se ryhdy tutkimaan ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta. Valiokunta totesi mm.: ”Valtioneuvoston lausunnon mukaan direktiiviehdotus ei loukkaa toissijaisuusperiaatetta, sillä suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan toteuttaa paremmin unionin tasolla annetulla oikeudellisesti sitovalla sääntelyllä kuin jäsenvaltioiden vapaaehtoisin toimin – ”.

Asiassa TS 89/2022 vp oli kysymys komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa. Asian tutkimista oli esittänyt hallintovaliokunta. Suuri valiokunta päätti, että se ei ryhdy käsittelemään asiaa.

⁴⁷³ Tiedot ovat suuren valiokunnan sihteerin, valiokuntaneuvos Anna Sorton 24.5.2023 laatimasta yhteenvedosta.

Valiokunta kuitenkin hyväksyi asiassa asian käsittelyä koskevan kannanoton. Asiassa TS 1/2023 vp oli kysymys komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ajokorteista ym. Asian tutkimista oli esittänyt liikenne- ja viestintävaliokunta. Suuri valiokunta päätti, että se ei ryhdy käsittelemään asiaa. Valiokunta kuitenkin hyväksyi asiassa asian käsittelyä koskevan kannanoton.

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.⁴⁷⁴

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 perussopimusten 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 muuttamisen menettelyä. 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 toimittamista 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

474 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”.

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 käsitellyssä joko hyväksyy aloitteen tai vastustaa sitä.⁴⁷⁵

⁴⁷⁵ 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 virkatoimien lainmukaisuutta eli ns. ministerivastuulaki.⁴⁷⁶ 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.

476 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.

Valtioneuvoston jäsenen tai ylimmän laillisuusvalvojan⁴⁷⁷ mahdollista lainvas-
taista menettelyä virkatoimessa koskevan asian tutkinta eduskunnassa on asian
rikosprosessiin liittyvän laadun vuoksi varsin tarkoin säännelty perustuslaissa
(PL 114–117 §).⁴⁷⁸ Tutkinnan vireillepano ja valmistelu on keskitetty perustusla-
kivaliokuntaan. Tässä tarkoitettujen virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminnan
voi perustuslakivaliokunnassa saada vireille oikeuskansleri tai oikeusasiamies
tekemällään ilmoituksella, vähintään kymmenen⁴⁷⁹ kansanedustajaa allekirjoit-
tamallaan muistutuksella taikka muu valiokunta esittämällään tutkintapyynn-
nöllä. Perustuslakivaliokunta voi aloittaa tutkiminnan myös omasta aloitteestaan,
mutta asiasta on ilmoitettava täysistunnossa (TJ 28 §). Perustuslakivaliokunta
voi käsitellä asiaa vain täysilukuisena. Menettelystä on annettu joitakin tarkem-
pia säännöksiä myös laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden
käsittelystä (196/2000). Sen mukaan valiokunnan on välittömästi ministerivas-
tuuasian tultua vireille varattava tutkiminnan kohteelle tilaisuus antaa lausunto.
Samoin hänelle on varattava tilaisuus antaa lausunto asiassa kertyneestä aineis-
tosta, ennen kuin valiokunta esittää kannanottonsa asiassa täysistunnolle (3 §).
Lakiin sisältyy myös eduskunnan valiokuntien toimintatapoja ajatellen poik-
keuksellinen säännös, jonka mukaan valiokunta voi ministerivastuuasiasia kä-
sitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkin-
nan toimittamiseksi (4 §). Jos valiokunta joutuu äänestämään kannanotosta ja
äännet menevät tasan, valiokunnan päätökseksi tulee lievempi kanta.

477 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.

478 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 epätoden-
näköisyydestä 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 §). Päätökseen
syytteen nostamisesta vaaditaan kolmen neljäsosan enemmistö annetuista äänistä.

479 Muistutuksen tekemiseen vaadittu kansanedustajien vähimmäismäärä oli ministeri-
vastuulain voimassa ollessa viisi. Määrän nostamista uudessa perustuslaissa kymmeneen
perusteltiin sillä, että ministerivastuujärjestelmää oli joissakin tapauksissa käytetty
tilanteissa, joihin se ei luonteensa puolesta ollut sopiva, ja ministerivastuukysymys oli
saatettu nostaa ilman selkeää epäilystä ministerin toiminnan lainvastaisuudesta.
Menettelyn rajoittamiseksi alkuperäiseen tarkoitukseensa oli perusteltua nostaa
muistutuksen tekemiseen vaadittavaa edustajien vähimmäismäärää. Ks. HE 1/1998 vp,
s. 170.

Päätöksen siitä, nostetaanko asiassa syyte, tekee täysistunto perustuslakivaliokunnan kannanoton saatuaan.⁴⁸⁰ Ennen päätöstä on tutkinnan kohteelle vielä varattava tilaisuus selityksen antamiseen. Valiokunta ei mietinnössään ota kantaa siihen, onko asiassa aiheellista nostaa syyte, vaan pelkästään siihen, onko tutkinnan kohde menetellyt sillä tavalla lainvastaisesti, että syytteen nostamisen edellytykset täyttyvät. Tutkittavana olevan ministerin kohdalla tämä merkitsee kannanottoa PL 116 §:ssä ministerisyyteelle säädettyjen erityisten edellytysten täyttymiseen. Tutkittavana olevan ylimmän laillisuusvalvojan kohdalla kannanotto vastaavasti koskee sitä, täyttyvätkö yleiset virkatoimesta 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 laillisuusvalvoja. Uuden perustuslain voimassaoloaikana on vuoden 2022 valtiopäivien loppuun mennessä tehty viisi muistutusta tai ylimmän laillisuusvalvojan ilmoitusta, kaksi oikeuskanslerin ja kolme pääministerin tai ministerin virkatoimista. Yleensä on perustuslakivaliokunnan käsittelyssä päädytty siihen, että asiassa ei ole menetelty lainvastaisesti.

Uuden perustuslain säätämisen jälkeen on vuoden 2022 valtiopäivien loppuun mennessä tehty viisi PL 115 §:n mukaista kansanedustajien muistutusta tai ylimmän laillisuusvalvojan ilmoitusta. Edustaja Lahtelan ym. syksyllä 2004 (PeVM 1/2005 vp) ja edustaja Hoskosen ym. samoin

480 Päätösvalta syytteen nostamisesta kuului täysistunnolle koko ministerivastuulain voimassaoloajan. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä ehdotettiin syytteestä 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 syytteestä 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.

syksyllä 2004 (PeVM 9/2005 vp) tekemät muistutukset koskivat oikeuskansleri Paavo 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 §: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 esitutkinnan. 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 tarkoitettulla tavalla tuottamuksellisesti virkavelvollisuuttaan. Valiokunta katsoi, että menettely ei ollut törkeän huolimattontaa eikä PL 116 §:ssä säädetty syyksiluettavuusvaatimus siten täytynyt (PeVM 10/2010 vp). Eduskunta päätti 22.2.2011 olla nostamatta syytettä (PTK 159/2010 vp).

Neljäs tapaus tuli perustuslakivaliokunnassa vireille 7.3.2013 edustaja 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 menetellyt lainvastaisesti.

– Viides tapaus tuli perustuslakivaliokunnassa vireille 20.12.2019 edustaja Rantasen ym. tekemällä muistutuskirjelmällä. Kirjelmässä allekirjoittajat pyysivät perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, oliko ulkoministeri Pekka Haavisto tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin virkavelvollisuuksiaan tai muuten menetellyt virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti toimiessaan al-Holin leirillä Syyriassa olevien Suomen kansalaisten tai Suomesta sinne päätyneiden henkilöiden kotiuttamista koskevassa asiassa. Perustuslakivaliokunta pyysi 19.2.2020 valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi asiassa. Pyynnön alussa todettiin: ”Pyyntö koskee ulkoministerin menettelyä ulkoministeriön konsulipäällikön virkajärjestelyissä. Asiassa on selvitettävä, onko konsulipäällikön pysyminen

kannassaan johtanut siihen, että hänet on pyritty siirtämään uusiin tehtäviin epäasiallisin perustein ja onko menettelyn tarkoituksena ollut vaikuttaa konsulipäällikön päätöksentekoon ja onko virkajärjestelyn valmistelumenettely ollut lainmukainen.” Mietinnössään (PeVM 26/2020 vp) valiokunta katsoi ministeri Haaviston käyttäneen ministeriön konsulipäällikön toisiin tehtäviin siirtämisen valmistelussa harkintavaltaansa hallintolain 6 §:n kannalta osin ongelmallisesti ja ettei asiassa noudatetun menettelyn moitittavuutta voitu pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Mietinnön lopuksi valiokunta totesi päätöksessään, että vaikka ministeri Haaviston menettelyä asiassa oli pidettävä hallintolain ja ulkoasiainhallintolain vastaisena ja siten moitittavana, ei PL 116 §:ssä ministerisyyteen nostamiselle asetettu korotettu syyksiluettavuusvaatimus eikä ministerin virkavelvollisuuksien rikkomisen olennaisuusvaatimus kuitenkaan täytynyt eikä edellytyksiä syytteen nostamiselle ”näin ollen” ollut. Mietintöön liittyi kahden jäsenen, jotka olivat vihreiden edustajia, laajahko vastalause, jonka mukaan mietinnössä olisi tullut todeta, että ulkoministeri ei ollut toiminut asiassa vastoin hänen virkavelvollisuutensa perustana oleva normikokonaisuutta tai menetellyt al-Hol-asiaan liittyvässä ratkaisutoiminnassa muutoin lainvastaisesti. Täysistunnossa 15.12.2020 eduskunta hyväksyi ilman vastaehdotusta ehdotuksen, että syytetä ei nosteta (PTK 166/2020 vp).

Oikeudellista ministerivastuuta koskevien säännösten soveltamisessa on neljä kertaa päädytty syytteeseen valtakunnanoikeudessa. Vuodelta 1933 olevassa tapauksessa syytteen oli määrännyt tasavallan presidentti. Syyte koski ministeri Juho Niukkasen tekemäksi väitettyä väärän merkinnän aikaansaamista valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtakunnanoikeus totesi selvitystä esitetyn ministeri Niukkasen tällaisesta menettelystä, mutta katsoi, ettei väitetty rikos ollut tullut esitetyin näytöin riittävästi todistetuksi.⁴⁸¹ Muissa vastaavissa tapauksissa päätös syytteen nostamisesta tehtiin eduskunnassa.

Ensimmäinen näistä tapauksista, niin sanottu Salaputkijuttu, tuli vireille oikeusasiamiehen syksyllä 1952 eduskunnalle osoittamalla kirjelmällä. Siinä katsottiin vuonna 1949 ministereinä toimineiden Jussi Raatikaisen, Matti Lepistön, Aleksi Aaltosen ja Onni Peltosen menetelleen lainvastaisesti valtionavustuksen myöntämistä Salaputki Oy nimiselle yhtiölle koskevassa asiassa sekä eräissä siihen liittyvissä muissa asioissa. Kirjelmä toimitettiin perustuslakivaliokunnalle ja käsiteltiin siellä ministerivastuulain mukaisena ministerivastuuasian vireillepanona. Valiokunta katsoi 24.4.1953 antamassaan mietinnössä mainittujen entisten ministerien menetelleen ministerivastuulaissa tarkoitettulla tavalla lainvastaisesti Salaputki Oy:n asiassa. Samalla se kuitenkin katsoi, ettei

⁴⁸¹ Tapauksesta ks. esim. Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1933, s. 86–87.

Raatikaisen menettely eräässä muussa asiassa ollut lainvastaista. Eduskunta päätti 22.5.1953, että mainitut ministerit oli pantava asiassa syytteeseen. Valtakunnanoikeus 18.9.1953 antamassaan päätöksessä hylkäsi muut syytteet, mutta tuomitsi Raatikaisen tahalliseen hyötymistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta sakkorangaistukseen ja Lepistön varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä samoin sakkorangaistukseen. Kumpikin tuomittiin lisäksi maksamaan korvauksia.⁴⁸²

Toinen eduskunnassa päätetyistä syytteistä koski niin kutsuttua Kättilöopiston juttua. Ministerivastuuasian käsittely eduskunnassa tuli vireille valtiovarainvaliokunnan 12.5.1959 ministerivastuulain mukaisesti perustuslakivaliokunnalle osoittamalla muistutuksella. Se perustui valtioneuvoston tarkastajien kertomuksessaan esittämiin huomautuksiin Kättilöopiston uudisrakennushankkeen yhteydessä ilmenneistä virkavelvollisuuksien vastaisista ja valtiolle vahinkoa aiheuttaneista menettelyistä. Perustuslakivaliokunta käsitteli asiassa usean ministerin menettelyn lainmukaisuutta, mutta päätyi mietinnössään 2.6.1960 katsomaan, että vain kolme entistä ministeriä, Aarre Simonen, Vilho Väyrynen ja Urho Kiukas, oli menetellyt ministerivastuulaissa tarkoitetulla tavalla lainvastaaisesti Kättilöopiston 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.⁴⁸³

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 lainvastaaisesti SKOP:n ongelmien hoitamisen yhteen omien henkilökohtaisten taloudellisten ongelmiensa SKOP:ssa tapahtuvan hoitamisen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään 10.6.1993 Juhantalon tehneen itsensä omilla toimillaan esteelliseksi kyseisessä asiassa ja rikkoneen ainakin virkamiehen esteellisyydestä johtuvaa asioiden käsittelykieltoa. Se piti Juhantalon menettelyä hänen hyvin henkilökohtaisen vaikuttimensa takia ministerivastuulaissa tarkoitetulla

482 Salaputkijutusta ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1952, s. 27–43, ja PeVM 14/1953 vp. Oikeusasiamiehen kirjelmän asemasta ministerivastuuasian vireilletulomuotona ks. myös Hidén 1970, s. 239–243.

483 Tapauksesta tarkemmin ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1961, s. 44–67, ja PeVM 11/1960 vp liitteineen.

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.⁴⁸⁴

484 Tapauksesta ks. PeVM 5/1993 vp ja vp 1993 ptk, s. 1752–1784, 2118–2124, 2144–2187, sekä eräänlaisina jälkinäytöksinä PeVM 15/1993 vp, joka koski edustaja Juhantalon edustajantoimen pysyvyyden tutkimista valtakunnanoikeuden tuomion johdosta, sekä PeVM 19/1993 vp, joka koski oikeuskansleri Aaltoa vastaan tehtyä muistutusta hänen menettelystään Juhantalon asian tutkimisessa. Ks. myös oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1993, s. 35–36.

XII

Toiminnan perustuslainmukaisuuden valvonta eduskunnassa

Eduskunta on Suomen valtiollisen järjestelmän ylin oikeudellisten normien asettaja. Sen toimivaltaan kuuluu – aloiteoikeutta ja lakien vahvistamista koskevien säännösten valossa viime kädessä yksinkin – muuttaa myös perustuslakeja. Eduskunta voi siten itse määrätä kaikkien niiden säännösten sisällöstä, jotka suoraan tai välillisesti koskevat sen omia menettelyjä. Tämä normiherruus ei kuitenkaan vaikuta normisidonnaisuuteen. Muiden julkisten elinten tavoin eduskunta on kaikessa toiminnassaan sidottu noudattamaan kulloinkin laillisesti voimassa olevia normeja. Sidonnaisuus koskee periaatteessa yhtäläisesti niin perustuslain noudattamista kuin kokonaan eduskunnan sisäisesti järjestettyjen säännösten, esimerkiksi työjärjestyksen, noudattamista. Tulkinnat ja käytännöt tuovat tosiasiaa joustoa, mutta lähtökohta on myös eduskunnassa selvä: säännöksiä noudatetaan kunnes niitä muutetaan.

Eduskunnan toiminnassa vaikuttavat hyvin monenlaiset, vaikkapa työturvallisuutta tai tietosuojaa koskevat säännökset. Tässä tarkastelu joudutaan rajoittamaan vain siihen, miten eduskunnan päätöksentekomenettelyjä koskevien säännösten noudattamista valvotaan – kohdistuipa valvonta sitten itse menettelyyn tai tehtäviä ratkaisuja koskeviin edellytyksiin. Tämä valvonta ei kuulu vain joidenkin elinten tehtäväksi, vaan sitä luonnollisesti harjoitetaan – ja kuuluu harjoittaa – kaikissa asian käsittelyyn osallistuvissa eduskunnan elimissä ja osin myös eduskunnan ulkopuolella, esimerkiksi lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden osalta jo hallituksen esitysten valmistelussa. Eduskunnan toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa on kuitenkin kahdella elimellä, puhemiehellä ja perustuslakivaliokunnalla, aivan keskeinen asema, joka osaksi perustuu säännöksiin, osaksi on pitkän valtiopäiväperinteen kantama.

Puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan toteuttamassa valvonnassa ei ole kysymys vain perustuslain tai aikaisemmin perustuslakien noudattamisen valvonnasta. Muuta säädöstäsoa kuin perustuslakia koskevan valvonnan voidaan

ajatella saaneen 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 merkittävällä tavalla jo kuulunut myös lausuntojen antaminen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätyprivilegioihin.⁴⁸⁵ 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.⁴⁸⁶

485 Valiokunnan perustamisesta ja sen taustana olleesta kehityksestä säätyvaltiopäivillä ks. erit. Jyränki 1989, s. 438–464, sekä lyhyesti myös Riepula 1973, s. 50–53, ja Jyränki 2003, s. 385–389.

486 Yksikamarisen eduskunnan alkuvuosien aikaisesta kehityksestä ks. Ahava 1914, s. 117–119, ja Riepula 1973, s. 50–52, 116–134, ja perustuslakivaliokunnan roolin muotoutumisesta laajemminkin Jyrängin artikkeli Ilkka Saraviidan juhla kirjassa (2008).

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 väli⁴⁸⁷. 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 §).⁴⁸⁸

Uuden perustuslain järjestelmässä on perustuslakivaliokunnan rooli perustuslainmukaisuuden valvonnassa rakennettu – muutoksia tavoittelematta – vakiintuneen eduskuntakäytännön varaan. Vakaat käytännöt voivat olla luotettavia, mutta merkittävänä on kuitenkin syytä pitää sitä, että perustuslaissa nyt nimenomaisesti säädetään valiokunnan tehtäväksi antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien asioiden ”perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin” (PL 74 §).⁴⁸⁹ 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.

487 VJ 46 ja 80 § ja ministerivastuulaki.

488 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.

489 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.

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 seuloutuvat esille näissä päätöksissä.

Perustuslainmukaisuuden selvittämisen kannalta ylivoimaisesti tärkein asia-ryhmä – 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.⁴⁹⁰ 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 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

⁴⁹⁰ Ks. Hallituksen esityksen laatimisohteet 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 tulkintaongelman takia.” – Todettakoon, että hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin aina sisältyy ko. lain vaatimaa sääätämisyjärjestystä koskeva kannanotto myös sikäli, että lain johtolauseetta koskevan käytännön mukaan johtolause sisällytetään jo eduskunnalle toimitettavaan lakiehdotukseen ja johtolauseessa taas on perustuslain mukaan (PL 79,1 §) ilmaistava, onko laki säädetty perustuslain sääätämisyjärjestyksessä.

perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valmistelevalle valiokunnalle (TJ 32,3 §). Puhemiesneuvoston tehtävänä on tehdä ehdotus valmistelevalle 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 säätämisyjärjestysperustelujen arviointi. Merkittävä elementti arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan siihenastisen – 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.⁴⁹¹

Jos valmistelevalle valiokunnalle käsittelemän asian perustuslainmukaisuudesta ”on epäselvyyttä”, on valiokunnan TJ 38,2 §:n mukaan pyydettävä asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Säännös on periaatteellisesti merkittävä siinä, että valmistelevalle valiokunnalle tehtävänä perustuslainmukaisuutta koskeissa kysymyksissä on vain sen arviointi, onko asiassa perustuslainmukaisuutta koskevaa (relevanttia) epäselvyyttä, ja jos valiokunta katsoo näin olevan, lausunnon pyytäminen perustuslakivaliokunnalta. Valmistelevalle valiokunnalle tehtävänä ei siis ole itse selvittää – edes valtiosääntöasiantuntijoita kuulemalla

491 Tekstissä todettu puhemiesneuvoston ehdotuksen äänestyksestä hyväksyminen täysistunnossa koskee tilanteita, joissa puhemiesneuvosto on ehdottanut, että perustuslakivaliokunta antaa asiassa lausunnon valmistelevalle valiokunnalle. Jos puhemiesneuvoston ehdotukseen valmistelevalle 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.

– mahdollisia perustuslainmukaisuusongelmia ja muodostaa kantoja niihin, vaan 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.⁴⁹² Nykyisin tilanne lienee 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,⁴⁹³ 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 päätöksentekoa-setelmaahan on voitu kuvata seuraavasti: ”– Valiokunnan harjoittamassa

492 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.”

493 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.

perustuslainmukaisuuden valvonnassa korostuneen poliittiseen tehtävään poliittisin perustein valitut henkilöt tekevät korostuneen poliittisessa ympäristössä ratkaisuja, jotka voivat suoraan vaikuttaa jonkin poliittisen hankkeen läpimenoon.”⁴⁹⁴ Poliittisten tekijöiden läsnäolo valiokunnan päätöksenteossa merkitsee väistämättä riskiä, että poliittiset näkökohdat pääsevät asiattomasti vaikuttamaan valiokunnan oikeudellisiksi edellytettyihin kannanottoihin perustuslainmukaisuudesta. Riski on hyvin vähäinen silloin, kun ratkaistavana olevasta oikeuskysymyksestä on runsaasti tulkintakäytäntöä ja 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.⁴⁹⁵

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 tulkintakäytäntöönsä, pysymään hyvin selvillä sen sisällöstä ja noudattamaan sen linjaa. Tätä asennoitumista selittänee 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.

⁴⁹⁴ Hidén, Ilkka Saraviidan juhlaKirja, 2008, s. 5.

⁴⁹⁵ Perustuslakivaliokunnan suorittaman valvonnan laatua ja toimivuutta koskevista, hieman varhemmista arvioinneista ks. Rieppula 1973, s. 352–357, ja Hidén 1974, s. 333–338.

Kolmas tässä merkittävä seikka on perustuslakivaliokunnan tämän tulkinta-toiminnan 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 kunnioitetaan, 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 legitimiisyyttä. 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 huomioon ottamista. 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 perus-

tuslaintulkintojen kiinteyttä ja ennustettavuutta koskevien vaatimusten aliarvostukseen.”^{496 497}

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 perustuslain säätämisyjärjestyksessä. 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.⁴⁹⁸ Tapahtuneen kehityksen tuloksena poikkeuslakeja säädetään puhtaasti kansalliselta pohjalta enää vain harvoin.⁴⁹⁹ Tähän kehitykseen kuuluu myös se, että perustuslakivaliokunnan lausunnot painottuvat perustuslainmukaisuudeltaan ongelmallisten lakien kohdalla nykyisin voimakkaasti siihen, minkälaisia muutoksia lakiehdotukseen on tehtävä, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan valvontatehtävään on tämän kehityksen myötä tullut tuntuvasti myös ohjaamisen luonnetta.

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 (säätämisy)järjestyksessä. Lakiehdotuksissa, jotka tarkoittavat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista, ei säätämisyjärjestys sinänsä ole epäselvä, valvontaa vaativa asia. Eduskunnan lainsäätämismenettelyillä on kuitenkin aina oma vastuunsa siitä, että perus-

⁴⁹⁶ Hidén, Säädösvalvonta Suomessa I Eduskuntalait, 1974, s. 337.

⁴⁹⁷ Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen muotoutumisprosessia ja erityisesti asiantuntijakuulemisten ja valiokuntasihteerien työn merkitystä siinä yhteydessä valaistaan tutkijatohtori Maija Dahlbergin vastikään julkaistuissa haastattelututkimusta hyödyntävissä artikkeleissa Lakimies-lehdessä, ks. Dahlberg Maija, Asiantuntijainstituutio perustuslakivaliokunnassa – valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijavallan taustaa, muotoja ja kipukohtia, Lakimies 2022, s. 1052–1084

⁴⁹⁸ Poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ks. PeVM 10/1998 vp, s. 22–23, sekä esim. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972, Jyränki 2003, s. 275–277, ja esitystä edellä alav. 361 kohdalla.

⁴⁹⁹ Poikkeuslakien välttämisen periaate koskee vain kansalliselta pohjalta säädettäviä lakeja, ei esim. perustuslaista poikkeavaksi katsotun valtiosopimuksen voimaansaattamislain (PL 95,2 §) säätämistä.

tuslain säännöstö säilyy muutoksissakin ehyenä ja asianmukaisesti toimivana. Keskeinen rooli tässäkin, perustuslain tekstin ja perustelujen asianmukaisuuteen kohdistuvassa valvonnassa on perustuslakivaliokunnalla.

Eduskunnassa on säännöksin 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 perusoikeusuudistuksessa – 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.⁵⁰⁰

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.” Säännös sisältää siis – toisin kuin aikanaan VJ 46,1 § – selvän veloitteen toimittaa kaikki eduskunnan käsiteltävänä olevat perustuslain muuttamista tarkoittavat ehdotukset perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Perustuslain erityisasemaa koskevien käsitysten selvä terävöityminen antaa aiheen olettaa, että edellisessä kappaleessa

⁵⁰⁰ 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 valliineseen käytäntöön nähden pitää selvänä lipsahduksena.

viitatus kaltaista perustuslain muuttamista ilman perustuslakivaliokunnan käsittelyä ei nykyään voisi päästä tapahtumaan edes työtapaturmana.⁵⁰¹

Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen sitovuus eduskunnassa

Ehdotukset, joita perustuslakivaliokunta tekee jonkin asian asiavalmistelua suorittavana valiokuntana (”mietintövaliokuntana”), ovat lähtökohtaisesti aivan samassa asemassa kuin muidenkin valmisteluvaliokuntien ehdotukset: täysistunnon harkinnassa on, seurataanko niitä vai poiketaanko niistä. Perustuslakivaliokunnan jonkin asian perustuslainmukaisuudesta esittämät kannanotot ovat kuitenkin toisessa asemassa – esitettiinpä ne sitten, kuten tavallista, perustuslainmukaisuutta nimenomaisesti koskevassa toiselle valiokunnalle annetussa lausunnossa tai lausumina valiokunnan asiavalmistelijana antamassa mietinnössä taikka valiokunnan muuten poikkeuksellisesti täysistunnolle antamissa mietinnöissä.⁵⁰² 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

501 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 sisällynyt säännöstä perustuslain muutos-ehdotusten lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään tältä osin mm.: ”Tähän asti noudatetun käytännön mukaan perustuslakia on saatettu muuttaa myös muun valiokunnan kuin perustuslakivaliokunnan valmistelevan 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 valmisteleva käsittely aina tehdään perustuslakivaliokunnassa. Tilanne on asiallisesti sama eduskunnan työjärjestystä koskevia ehdotuksia käsiteltäessä.”

502 Asiavalmistelua tarkoittavina, vaikkakin juridisesti painottuneina mietintöinä voidaan pitää ministerivastuusiassa 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).

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.⁵⁰³

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 koskevissa kysymyksissä. Oikeudellinen sitovuus kattaa kuitenkin vain selvät lausumat perustuslainmukaisuudesta tai perustuslainvastaisuudesta, ei sen sijaan muita ohjaavia tai suosittavia, asian sisällöllistä jatkovalmistelua koskevia lausumia. Siinä, että oikeudellinen sitovuus rajautuu näin, ei 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 (säättämisympäristöä) koskevan ratkaisun tekemiseen.

503 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 lausunnot perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.” Ko. kannanottojen sitovuutta rakentaa välillisesti myös se, että valiokunnan kannanotto puhemiehen kieltäytymiseen – joka usein voi perustua juuri valiokunnan tulkintalinjauksiin – on säädetty sitovaksi (PL 42,2 §). – Käytännöstä ei voitane esittää tapauksia, jossa perustuslakivaliokunnan selvästi 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 äänestyskseen johtolausetta koskevaa ehdotusta, koska ehdotus on poikennut perustuslakivaliokunnan kannasta, ks. esim. 1982 vp ptk, s. 1187, ja 1981 vp ptk, s. 1759.

Puhemies perustuslain noudattamisen valvojana

Puhemiehelle perustuslaissa – lähinnä PL 42 §:ssä – säädetty tehtävät laillisen menon valvomisessa vastaavat kaikessa oleellisessa niitä säännöstöjä, jotka eduskuntauudistuksessa otettiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen ja siirrettiin sitten vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen.⁵⁰⁴ Perustuslain noudattamisen valvontaan kuuluu myös siitä huolehtiminen, että istunnossa toimitaan kansanedustajan käyttäytymistä koskevien määräysten mukaisesti (PL 31 §). Sekä tätä kysymystä että puhemiehen yleistä johtamistehtävää täysistunnossa on jo käsitelty aikaisemmissa jaksoissa, joten niihin ei palata enää tässä yhteydessä.

Perustuslaissa on puhemiehen valvontatehtävästä kaksi keskeistä säännöstä. Perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemiehen on valvottava, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Saman säännöksen 2 momentissa on määritelty tämän valvontavelvollisuuden suhde eräisiin eduskunnan toiminnassa oleellisiin tärkeisiin oikeuksiin säätämällä, 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 puhemiehen menettelyyn, on perustuslakivaliokunnan ratkaistava, ”onko puhemies menettänyt oikein” eli onko kieltäytymiseen ollut perustuslaissa tarkoitetut syyt.

Puhemiehen yleistä valvontatehtävää koskevia näkökohtia

Puhemiehen tehtävänä on valvoa, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Tämä merkitsee ulottuvuuksiltaan laajaa 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 laatussa ja täysistuntopäätöksittelyä 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.

⁵⁰⁴ Ks. puhemiehen yleisestä valvontatehtävästä täysistunnossa 1906 VJ 47 § ja sitä vastaava 1928 VJ 55 § sekä puhemiehen kieltäytymisoikeudesta 1906 VJ 69 § ja sitä vastaava 1928 VJ 80 §. Puhemiehen velvollisuudesta valvoa edustajien esiintymistä ks. 1906 VJ 48 § ja 1928 VJ 58 §.

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 alkupuolella, 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 11.3.2019.⁵⁰⁵

⁵⁰⁵ 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 lienee pikemminkin niin, että eduskunnassa vakiintuneet käytännöt – parlamentaarinen menettelykulttuuri – ja virkamiesvalmistelu jo merkitsevät sellaista ”valvontaa”, että puhemiehelle säädetyt 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.⁵⁰⁶ 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.⁵⁰⁷ 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 perustuslain säätämistä vaativaa säännöstelyä ja ehkä myös toimivallan delegointia. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei kuitenkaan hankittu. Kun lain sisältö oli muun muassa perustuslainmukaisuutta koskevan keskustelun

⁵⁰⁶ 1906 VJ 47,2 §, 1928 VJ 55,2 §.

⁵⁰⁷ 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.

jälkeen toisessa käsittelyssä hyväksytty, totesi puhemies, että lain hyväksytty sanamuoto edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä, ja kieltäytyi tämän vuoksi esittelemästä johtolauseetta 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 perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttävää johtolauseetta. Tämä puhemiehen ehdotus hyväksyttiin keskustelutta. Puhemiehen ehdotuksen voidaan katsoa olleen tarpeen, jotta eduskunta pääsi tekemään perustuslain mukaiseen menoon normaalisti kuuluvaa ja oikeudellisesti täysin mahdollista päätöstä.⁵⁰⁸

Vuoden 1977 valtiopäivillä oli niin sanotun maapaketin käsittelyssä esitetty suuren valiokunnan mietinnössä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta koskevan lain johtolauseelle muotoa, joka edellytti perustuslain säätämisyjärjestystä. 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 perustuslain säätämisyjärjestyksen 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.⁵⁰⁹

Puhemiehen kieltäytyminen

Vaikka PL 42 §:n 2 momentin sanamuoto viittaa puhemiehen oikeuteen eikä velvollisuuteen kieltäytyä, on säännöksen 1 momentin yleisen valvontavelvollisuuden huomioon ottaen johdonmukaista katsoa, että puhemiehellä on aina 2 momentin mukaisten edellytysten täytyessä velvollisuus kieltäytyä ottamasta

⁵⁰⁸ 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 jatkettussa toisessa käsittelyssä, puhemies katsoi voivansa esitellä johtolauseen tavallista lainsäätämisyjärjestystä edellyttävässä muodossa.

⁵⁰⁹ Ks. HE 179/1975 II vp, SuVM 27/1977 vp ja PeVM 14/1977 vp sekä 1977 vp ptk, s. 1125–1132.

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.⁵¹⁰ 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.⁵¹¹ 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, että lain johtolauseen säätämisyjärjestystä koskevan kohdan sisällöstä päättämisen ei ole käytännössä katsottu kuuluvan täysistunnolle, vaan menettelyn perustuslainmukaisuutta valvovalle puhemiehelle (tai viime kädessä perustuslakivaliokunnalle, jos asia puhemiehen kieltäytymistilanteessa sinne lähetetään). Käytäntö johtolauseen tämän osan sisällön valvomisessa on sillä tavoin vakaa, että viimeinen tapaus, jossa puhemies on sallinut äänestämisen johtolauseen säätämisyjärjestystä koskevasta lausumasta, oli tietävästi vuonna 1939. Tämän jälkeen lieneekäytännöstä osoitettavissa vain ratkaisuja, joissa puhemies on kieltäytynyt ottamasta johtolauseita koskevia ehdotuksia äänestykseen. Näin puhemies on lähtenyt siitä, että kyseessä on oikeuskysymys, joka ei ole täysistunnon äänestyksellä ratkaistavissa.⁵¹²

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 jossakin asiassa esittämät perustuslainmukaisuutta koskevat kannat tuossa asiassa puhemiestä ja täysistuntoa. Puhemiehen valvontatehtävä koskee periaatteessa myös sellaisia perustuslainmukaisuutta kos-

510 Varhaisessa käytännössä esiintyneistä, tämän tyyppisistä tilanteista ks. Hakkila 1939, s. 610–611.

511 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.

512 Johtolauseen säätämisyjärjestystä koskevaan lausumaan liittyvistä kysymyksistä ja käytännöstä ks. tarkemmin Hidén 1974, s. 157–166, erityisesti s. 166 ja siinä mainitut lähteet.

keviä kysymyksiä, jotka (tai joiden tyyppiset) eivät koskaan ole olleet ratkaistavina perustuslakivaliokunnassa. Käytännössä puhemiehen valvontatehtävässä tärkeimpiä ovat säättämisjärjestykseen liittyvät kysymykset. Niissä on yleensä olemassa puhemiehen ratkaisujen kannalta huomionarvoista perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jota puhemies seuraa. Yleistäen voidaan sanoa, että säättämisjärjestykseen 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 käsitteilyyn 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 puhemiestä 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.

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 äänestykseen 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, kuin silloiset säännökset olisivat edellyttäneet. Valiokunta katsoi mietinnössään, että kyseessä olevan aloitteen esitteleminen 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.⁵¹³

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.

513 Ko. tapauksesta ja sen taustasta ja merkityksestä ks. tarkemmin Mikael Hidén, ”...antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Lakimies 1980, s. 586–618.

XIII

Eduskunnan toiminta poikkeuksellisissa oloissa

Eduskunnan toiminta on tapahtumien rytmin ja menettelytapojen kannalta hyvin vakaata ja ennustettavaa. Valtiopäiville on kokoonnuttu nelivuotiseksi vaalikaudeksi yli 60 vuotta, viimeisistä hajoitusvaaleista on yli 45 vuotta, kokoon-tumispaikkana on ollut Eduskuntatalo jo yli 90 vuotta, vaalijärjestelmä, edus-kunnan organisaatio ja menettely päätöstenteossa ovat pääpiirteiltään pysy-neet jo yli 110 vuotta. Vaikka vakiintuneet menettelyt ovat hyvin leimaa anta-via eduskunnan työskentelyssä, kuuluu eduskunnan toiminnan kokonaisku-vaan väistämättä myös kysymys siitä, miten toiminta järjestetään – tai järjes-tyy – poikkeuksellisissa, ehkä kriisin luontoisissa oloissa. Kysymyksen kannalta mielenkiintoisia eivät ole vain käytännössä toteutuvat järjestelyt sinänsä, vaan myös se miten – minkälaisin normein ja päätöksentekojärjestelyin – poikkeuk-sellisten olojen mahdollisuuteen ja niissä oloissa toimimiseen on varauduttu.

Seuraavassa käsitellään vain sodan aikaa ja pandemian aikaa, siis niitä poik-keusoloja, jotka ovat käytännössä vaatineet eduskunnalta erityistoimia. Sodan aikaa koskeva tarkastelu painottuu paljolti historiaan, mutta valaisee samalla osaltaan päätöksentekojärjestelyjen kehitystä.

Pelkän maininnan varaan voidaan tässä jättää eduskuntatalon peruskorjauk-sesta melko vastikään aiheutunut ”poikkeuksellinen” tilanne. Eduskuntatalossa tehtävän peruskorjauksen ajaksi siirrettiin täysistunnon ja osin valiokuntien työskentely tapahtuvaksi Sibeliuksen Akatemialta vuokratuissa Konservatorion ti-loissa eduskuntatalon viereisessä korttelissa. Järjestely kesti noin kaksi vuotta niin, että viimeinen täysistunto ennen peruskorjausta (ja samalla päättymässä olleen vaalikauden viimeinen täysistunto) pidettiin eduskuntatalossa 13.3.2015, uuden vaalikauden ensimmäinen täysistunto pidettiin Sibeliuksen Akatemian ti-loissa 28.4.2015 ja ensimmäinen täysistunto peruskorjatussa Eduskuntatalossa pidettiin 5.9.2017.

Sodan aikaa koskeneet järjestelyt

Nykyisen perustuslain säätämiseen saakka oli alkuperäisessä asussaan voimassa vuoden 1928 VJ 18 §. Säännös kuului:

”Eduskunta pitää istuntonsa valtakunnan pääkaupungissa, paitsi milloin se vihollisen maahanhyökkäyksen tahi muiden tärkeiden esteiden tähden on mahdotonta tai eduskunnan turvallisuudelle vaarallista, jossa tapauksessa tasavallan presidentti määrää toisen kokoontumispaikan.”⁵¹⁴

Jos siis eduskunnassa katsottiin, että sodan tilanteessa kokoontumisten jatkaminen pääkaupungissa oli mahdotonta tai eduskunnan turvallisuudelle vaarallista, eduskunta ei voinut itse päättää muuta kokoontumispaikkaa, vaan sen ”määräsi” tasavallan presidentti. Suunnilleen tämän mukaisesti myös meneteltiin talvisodan alkupäivinä. Sodan alkamispäivänä, 30.11.1939, illalla Eduskuntatalossa pidettäväksi määrätty istunto siirrettiin pidettäväksi Vallilan työväentalolla. Työväentalolla pidettyjen kahden perättäisen istunnon jälkeen esitettiin pöytäkirjan ulkopuolella tasavallan presidentin päätös, että eduskunta kokoontuisi pääkaupungin ulkopuolella paikkakunnalla, josta myöhemmin ilmoitettaisiin.⁵¹⁵ Samana yönä eduskunta siirtyi junalla Kauhajoelle. Ensimmäinen istunto Kauhajoella, Kauhajoen yhteislyseon tiloissa, pidettiin 5.12.1939. Istunnon pöytäkirjaan merkittiin puhemiehen ilmoitus, että ”tasavallan presidentti on tämän kuun 2 päivänä antamallaan määräyksellä oikeuttanut eduskunnan pitämään istuntonsa Kauhajoella tai jossakin muussa paikassa Vaasan läänissä

514 Vuoden 1906 VJ 16 §:ssä oli asiasta miltei samasanainen säännös, jossa tasavallan presidentin paikalla oli Keisari ja Suuriruhtinas ja maahanhyökkäyksen paikalla oli maahan-karkaus. Asiallisesti hyvin samansisältöinen säännös oli myös 1869 VJ 3 §:ssä. Sitä, että vuoden 1928 VJ:n säännöksessä edellytettiin tasavallan presidentin määräävän eduskunnan kokoontumispaikan, voidaan tietysti selittää valtionpään asemaan liitettyllä jatkuvuudella. Voidaan kuitenkin panna merkille, että vielä vuonna 1982, kun hallituksen esityksessä HE 194/1982 vp esitettiin muutoksia moniin VJ:n säännöksiin ja mm. VJ 22 §:ään, joka koski myös presidentin VJ 18 §:n mukaisen määräyksen julkaisemista, ei ilmeisesti nähty mitään erikoisuutta siinä, että tasavallan presidentti määrää ko. tilanteessa eduskunnan kokoontumispaikan. Ks. myös esityksestä annettu PeVM 51/1982 vp.

515 Näin asioiden kulkua kuvaa Atos Wirtanen kirjassaan *Salaiset keskustelut Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944*, Lahti 1967, s. 17.

pääkaupungin ulkopuolella”. Viimeinen istunto Kauhajoella pidettiin 12.2.1940. Istunnot Kauhajoella talvisodan aikana ovat ainoa ajanjakso, jolloin eduskunta on kokoontunut muualla kuin pääkaupungissa.^{516 517}

Kokoontumisten siirtäminen pääkaupungin ulkopuolelle ei ollut ainoa sota-ajan aiheuttama muutos eduskunnan yleisiin toimintatapoihin. Toinen tällainen muutos oli eduskunnan istuntojen järjestäminen verraten useassa tilanteessa suljettuina istuntoina. Suljettujen istuntojen järjestämisestä tuolloin koskeneet normit VJ 56 §:ssä ja eduskunnan silloisen työjärjestyksen 58 §:ssä vastasivat keskeiseltä sisällöltään nykyisiä säännöksiä PL 50,1 §:ssä ja TJ 67 §:ssä. Atos Wirtasen 1967 ilmestyneessä teoksessa on julkaistu kaikkien eduskunnassa sota-vuosina 1939–1944 järjestettyjen suljettujen istuntojen pöytäkirjat. Teoksen mukaan suljettuja istuntoja oli tuona aikana 23.⁵¹⁸ Osoituksena tuolloisista suhtautumisista suljetun istunnon järjestämiseen ja suljetun istunnon pöytäkirjan myöhempään julkaisemiseen voidaan tähän ottaa teoksesta kaksi pientä lainausta. Teoksen ensimmäisen suljetun istunnon eli talvisodan alkamispäivän ensimmäisen iltaistunnon alussa puhemies ilmoitti käsiteltäväksi tulevan valtioneuvoston tiedonannon ja jatkoi (teoksen s. 18):

”Kun asia mielestäni on sen laatuinen, että se olisi käsiteltävä suljetussa istunnossa, esitän työjärjestyksen 58 §:n mukaan eduskunnan päätettäväksi, hyväksyykö eduskunta tämän menettelytavan. Ehdotukseen asian käsittelystä suljetussa istunnossa liittyy puhemiesneuvoston lisäys, että jos asia käsitellään suljetussa istunnossa, pöytäkirja istunnosta julkaitaan heti, kun puhemiesneuvosto katsoo sopivaksi sen julkaista.”

Puhemiehen ehdotus ja siihen liittyvä puhemiesneuvoston ehdotus hyväksyttiin.

⁵¹⁶ Ks. 1939 vp, ptk, s. 442, Salervo, s. 84, ja Wirtanen, s. 17.

⁵¹⁷ Eduskunnan mahdollisuudesta kokoontua pääkaupungin ulkopuolella tai ylipäätään sen luokan ratkaisusta, josta oli kyse VJ 18 §:n säännöksessä, ei nähtävästi ole nyt mitään normia. Työjärjestyksen 1,2 §:n säännös puhemiehen oikeudesta päättää muusta kokoontumispaikasta kuin eduskuntatalosta, ei käy tällaiseksi normiksi (ks. myös PNE 1/1999 vp, s. 4). Nimenomaisen normin tai säännöksen puuttumisesta ei toisaalta tarvitse välttämättä olla merkittävää haittaa. Jos kysymys eduskunnan toiminnan siirtämisestä muualle – eikä vain muuhun rakennukseen – joskus aktualisoituisi, ei normin puuttuminen luultavasti estäisi sitä, että muodollisen päätöksen asiassa tekisi täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta

⁵¹⁸ Istuntojen järjestäminen suljettuina istuntoina näyttää liittyneen erityisesti sodan kulun tai rauhaan pyrkimisen kannalta kriittisiin vaiheisiin. Tämä tulee näkyvästi esille teoksen sisällysluettelossa esitetyssä jaottelussa. Jaottelussa on talvisodan osalta alaotsakkeet Sota syttyy ja Rauhanteko ja jatkosodan osalta alaotsakkeet Sota syttyy, Menetettyjen alueiden palauttaminen, Ensimmäinen rauhankeskustelu, Toinen rauhankeskustelu ja Rauhanteko.

Toinen lainaus teoksesta on kirjoittajan alkusanojen lopulta (teoksen s. 11):

” – Eduskunnan suljettujen istuntojen keskustelut olivat sikäli salattuja, että ne vasta myöhemmin liitettiin eduskunnan pöytäkirjanidoksiin, osittain erillisesti sidottuina. Tosin ne puhemiesneuvoston ja sensuurin suostumuksella jo sodan aikana saatettiin osittain julkisuuteen, mutta kokonaisuudessaan vasta sodan jälkeen.”

Kolmas sodasta aiheutunut muutos eduskunnan toimintaan koski eduskunta-vaalien järjestämistä ja siten koko edustuksellisen järjestelmän perusteita. Kesällä 1942 olisi säännönmukaisessa järjestyksessä tullut toimittaa eduskunta-vaalit. Kun vaalien tuolloin järjestämistä ei sodasta johtuneissa oloissa pidetty mahdollisena, säädettiin vuonna 1941 poikkeuslaki, jolla vaalit siirrettiin pidettäväksi vuonna 1944.⁵¹⁹ Kun vaalien pitämistä vuonna 1944 ei sitten pidetty vielä mahdollisena, siirrettiin ne 1943 uudella poikkeuslailla pidettäväksi vuonna 1945 ja vaalien pitoaikaa järjestettiin tämän jälkeen vielä kahdella uudella poikkeuslailla.⁵²⁰ Vaalit järjestettiin sitten 17 ja 18 päivänä maaliskuuta 1945. Vaaleissa 1 ja 3 päivänä heinäkuuta 1939 valitun eduskunnan – ns. pitkän parlamentin – toimikauden pituudeksi muodostui siten lähemmäs kuusi vuotta. Tämän kauden pituuden arvioinnissa on hyvä muistaa, että perustuslain mukainen vaalikausi oli tuolloin kolme vuotta.

Epidemiasta johtuneet järjestelyt

Kuten myöhempanä tässä kirjassa – asetusten eduskunnassa tarkastamista koskevassa jaksossa – esitetään, valtioneuvosto totesi koronaviruksen aiheuttaman covid-19-epidemian synnyttämässä tilanteessa päätöksellä 16.3.2020, että maassa oli valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot. Valtioneuvoston kokonaisarvion mukaan tilanteessa oli kyseessä valmiuslain 3 §:n 5) kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti. Valmiuslain tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi annettiin sitten eduskunnan tarkastettavaksi aikaa myöten useitakin valmiuslain 2 luvussa tarkoitettuja asetuksia.

519 Ks. HE 95/1941 vp ja siitä annettu PeVM 85/1941 vp ja L 764/1941. Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin erityisesti siihen, että vuoden 1940 rauhansopimuksen mukaan luovutetulta tai vuokratulta alueelta siirtynyt väestö ei ollut vielä vakinaisesti asettunut pysyväisiin kotikuntiin ja siellä henkikirjoitettu. Perusteluissa todettiin edelleen: ”Kun ei voitane kiinnittää huomiota sellaiseen mahdollisuuteen, että seuraavat vaalit toimitettaisiin tavallisessa järjestyksessä muussa osassa maata mutta Viipurin läänistä vuonna 1939 valittujen edustajain toimikautta vastaavasti jatkettaisiin, on vaalit siirrettävä aikaan, jolloin ne voidaan säännöllisessä järjestyksessä toimittaa koko maassa. Tämä on Viipurin läänin osalta mahdollista aikaisintaan v. 1944.”

520 Näistä poikkeuslaista ks. HE 102/1943 vp, PeVM 89/1943 vp ja L 950/1943 sekä HE 93/1944 vp, PeVM 94/1944 vp ja L 861/1944 sekä HE 150/1944 vp, PeVM 128/1944 vp ja L 35/1945.

Asetuksissa tarkoitetut toimivaltuudet – useissa tapauksissa mahdollisuudet toteuttaa erilaisia rajoituksia – eivät sinänsä koskeneet eduskunnan valtioelin-toimintaa, siis eduskunnan erilaisia päätöksentekomenettelyjä ja kansanedustajien toimintaa niissä. Samalla oli kuitenkin selvää, että monet asetusten avulla tavoitellut toimet pandemiasta aiheutuvien haittojen estämiseksi tai vähentämiseksi olivat sisällöltään sellaisia, joita oli yleisesti syytä soveltaa eduskunnan kokoisissa työyhteisöissä. Eduskunnassa ryhdyttiinkin erilaisiin sisäisiin järjestelyihin, joiden tarkoituksena oli asioiden hoidon ja päätöksenteon kärsimättä huolehtia esim. asianmukaisten etäisyyksien säilymisestä ihmisten välillä, maskien käytöstä tai liian suurien ihmismäärien kokoontumisten välttämistä. Järjestelyt perustuivat suuressa määrin vapaaehtoisuuteen ja suositukseen ja eduskuntaryhmien kanssa sovittuihin menettelyihin. Pienenä osoituksena koronaviruksen aiheuttaman epidemian vuoksi eduskunnassa tarpeellisenä pidettyjen järjestelyjen määrästä voidaan mainita, että erään kattavan sisäisen selvityksen mukaan puhemiesneuvosto käsitteli pöytäkirjansa mukaan 4.3.2020–21.4.2022 koronasta johtuvia toimia 68 kokouksessa.⁵²¹

Näissä kokouksissa käsiteltyjä asioita voidaan valaista joillakin esimerkeillä. Kokouksessa 19.3.2020 (PmNP 27/2020 vp) puhemiesneuvosto vahvisti seuraavat suositukset:

- Täysistunnon ilmoittautuminen aloitetaan jo 15 minuuttia ennen istunnon alkamista, jolloin saliin voidaan tulla ja poistua ilman ruuhkaa.
- Puheet täysistunnossa pidetään poikkeuksellisesti aina omalta paikaltaan (myös esittelypuheenvuorot).
- Kyselytunnilla ministeriaitio on järjestetty uudelleen turvavälien aikaansaamiseksi.
- Kyselytunteja varten eduskuntaryhmille ja edustajille on tehty suositus, että ne valitsevat etukäteen kysyjät siten, että salissa on vain neljännes edustajista ja muut edustajat seuraavat kyselytuntia ilmoittautumisen jälkeen salin ulkopuolelta.
- Muiden täysistuntojen kohdalla suositus on, että salissa ovat ilmoittautumisen jälkeen ja ennen päätöksentekovaihetta paikalla lähinnä puheenvuoroaan odottavat.

Kokouksessa 25.3.2020 (PmNP 31/2020 vp) puhemiesneuvosto päätti, että eduskunnan toiminnan turvaamiseksi koronainfektion vuoksi eduskunnan yleisölehteri suljetaan 26.3.2020 alkaen ja että eduskuntaan ei

⁵²¹ Istuntoasiainneuvos Johanna Sarhimaan 24.11.2022 päivätty Listaus puhemiesneuvoston koronatoimista. Mainittakoon, että listassa on myös toimia, jotka tähtäsivät koronan vuoksi tehtäviin muutoksiin eduskunnan työjärjestyksessä.

oteta henkilökohtaisia vieraita. Ulkopuoliset voivat saapua eduskuntaan vain kutsuttuina asiantuntijoina.

Kokouksessa 1.4.2020 (PmNP 36/2020 vp) puhemiesneuvosto antoi tarkentavan ohjeen valiokuntien etäkokouksista. Ohjeessa todettiin mm., että kansanedustaja ei voi osallistua valiokunnan viralliseen kokoukseen virtuaalisesti etäyhteydellä olipa kokous päätösvaltainen tai ei. Valiokunnan viralliseen kokoukseen voi osallistua vain olemalla fyysisesti läsnä valiokunnan kokoustilassa. Valiokunnan asiantuntijoiden kuuleminen voidaan toteuttaa etäyhteyden avulla. Valiokunnan jäsenet voivat epävirallisesti keskustella asioista etäyhteyden avulla.

Kokouksessa 24.9.2020 (PmNP 92/2020 vp) puhemiesneuvosto hyväksyi seuraavan, edustajien terveysturvallisuuteen liittyvän suosituksen kasvomaskien käytöstä: ”Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tänään antamien suositusten johdosta eduskunnan työterveyslääkäri suositaa, että täysistunnossa otetaan tästä päivästä lukien käyttöön kasvomaskit ja, että kasvomaskia käytetään täysistunnossa koko ajan, myös puhuttaessa. Puhemiesneuvosto suositaa, että työterveyslääkäriin suositusta noudatetaan.”

Kokouksessa 22.10.2020 (PmNP 108/2020 vp) päätettiin jatkaa puhemiesneuvoston 8.9.2020 tekemän täysistuntotyössä noudatettavia menettelytapoja koskevan päätöksen voimassaoloaikaa 31.1.2021 asti ”ryhmien tähän liittyvän sopimuksen pohjalta”.

Koronaviruksen aiheuttaman epidemian vaikutukset eduskunnan menettelytapoihin eivät rajoittuneet vain edellä viitattuihin suositusten ja sopimusten varaisiin järjestelyihin. Eduskunnassa nähtiin tarpeelliseksi myös normien ta-solla varautua sellaisiin erityisvaatimuksiin, joita vakava epidemiatilanne saat-taa asettaa eduskunnan menettelytavoille.

Ensimmäinen ja linjaa vetävänä samalla periaatteellisesti merkittävin tällainen normien muutos oli syksyllä 2020 toteutettu eduskunnan työjärjestyksen väli-aikainen muuttaminen.⁵²² Keskeisenä asiana puhemiesneuvoston ko. ehdotuk- sessa oli etätyötä poikkeuksellisissa oloissa koskevan uuden 8 a luvun (80 a §, 80 b § ja 80 c §) säätäminen. Ehdotettu 80 a § koski päätöksentekoa luvun säännös- ten soveltamisesta. Säännös kuului:

⁵²² Ks. PNE 3/2020 vp (päivätty 22.6.2020), PeVM 23/2020 vp (päivätty 2.10.2020) ja säädöskokoelma 708/2020.

”Jos vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden ajanjaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovelletaan tämän luvun säännöksiä.”

Valiokunnan etäkokouksia koskevan 80 b §:n alun mukaan ”Valiokunta voi koontua ja valiokunnan kokoukseen voi osallistua tai olla kokouksessa läsnä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (valiokunnan etäkokous).” Etä-äänestyksiä täysistunnossa koskevan 80 c §:n alun mukaan ”Äänestys täysistunnossa voidaan toimittaa jokaisen kansanedustajan käytettävissä olevalla puhemiesneuvoston hyväksymällä tietoturvalisella tietoteknisellä järjestelmällä (etä-äänestys).”

Ehdotuksen perusteluissa (PNE 3/2020 vp, s. 15) todettiin työjärjestystä muutettavan väliaikaisesti, ”sillä pysyväisluontoisemmat muutokset tällaiseen eduskunnan toimintatapoja koskevaan sääntelyyn on aiheellista toteuttaa tarkistamalla myös perustuslain säännöksiä asiasta”. Jos ehdotuksessa olisi katsottu, että perustuslaki suoraan edellyttää läsnäolleen tapahtuvaa päätöksentekoa eduskunnassa, olisi poikkeavan järjestelyn toteuttaminen muutoksilla työjärjestykseen ollut selvästi ongelmallista. Näin ei ehdotuksessa kuitenkaan arvioitu perustuslain merkitystä. Ehdotuksessa ei pantu juuri painoa sille, että PL 2 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa ”valtiopäiville kokoontunut eduskunta”, eikä sille, että yhteenkokoontuen ja julkisessa seurannassa tapahtuvaa päätöksentekoa voidaan pitää väistämättömänä elementtinä yleensä parlamenttien toiminnassa. Ehdotuksessa joka tapauksessa katsottiin, että pandemian välttämättömiksi tekemät järjestelyt voitiin väliaikaisina toteuttaa työjärjestyksen säännöksillä ja tämä menettely hyväksyttiin myös perustuslakivaliokunnassa. Työjärjestyksen väliaikaiset muutokset säädettiin olemaan voimassa 1.11.2020–30.9.2021.

Mietintönsä yleisperusteluissa perustuslakivaliokunta tarkasteli myös kysymystä, missä määrin oli perustuslain puitteissa ylipäänsä mahdollista ottaa poikkeusoloissa työjärjestyksen säännöksillä käyttöön etämenettelyjen kaltaisia järjestelyjä. Valiokunta totesi tästä – osin yllättävän sallivin muotoiluin – mm. (PeVM 23/2020 vp, s. 3–4):

”Perustuslain säännöksistä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mielestä ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että ne välttämättä edellyttäisivät edustajien fyysistä läsnäoloa täysistunnossa tai valiokunnassa, olipa sitten kyse varsinaisesta asian käsittelystä tai äänestyksestä. Perustuslain kannalta olennaista on, että edustajilla on yhtäläinen mahdolli-

suus osallistua asian käsittelyyn ja asiasta käytävään keskusteluun sekä käsittelyn päätteeksi järjestettävään äänestykseen ja että äänestysmenettely on luotettava. Näiden edellytysten täyttyessä poikkeusoloissa käyttöön otettavista valiokuntien etäkokouksista ja täysistunnon etääänestyksistä voidaan säätää eduskunnan työjärjestyksessä.

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn toteuttamista eduskunnan työjärjestyksellä on merkitystä erityisesti sillä, että sääntely on säädösperusteisesti kytketty eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseen erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta (ETJ 80 a §). Kyseessä ei lisäksi ole eduskunnan toimintatapojen pysyvä muutos, vaan työjärjestyksen muutos ehdotetaan toteutettavaksi määräaikaisena kesäkuun 2021 loppuun voimassa olevana sääntelynä – –.”

Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä voidaan lisäksi erikseen mainita kaksi eduskunnan toiminnan kannalta merkittävää kannanottoa. Perustuslakivaliokunta viittasi mietinnössään (s. 4) siihen, että ehdotetun TJ 8 a luvun säännösten soveltamisen kynnyksen on tarkoitus likipitään vastata valmiuslain soveltamisen kynnystä. Samassa yhteydessä valiokunta totesi, että

”myös perustuslaissa säänneltyjen ylimpien valtioelinten keskinäis-suhteiden kannalta voidaan pitää perusteltuna, että eduskunta päättää itsenäisesti sellaisten poikkeusolojen käsillä olosta, joissa eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä mahdollistaa etäkokoukset ja -äänestykset”.

Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään (s. 5) – asian mahdollista ongelmallisuutta enempää pohtimatta – sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen merkityksen edellyttävän, että puhemiesneuvoston TJ 80 a §:ssä tarkoitetun ehdotuksen tekeminen sidotaan määräänemmistöön, ja valiokunta lisäsi tämän mukaisesti TJ 80 a §:n säännöksen puhemiesneuvoston ehdotusta koskevaan

kohtaan vaatimuksen ehdotuksen tekemisestä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.⁵²³

Edellä tarkasteltu työjärjestyksen väliaikainen muutos koski mahdollisuutta ottaa pandemian oloissa käyttöön eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämättömiä, säännönmukaisesta poikkeavia menettelytapoja ja tässä käyttöön ottamisessa käytettävää menettelyä. Tällainen käyttöön ottaminen saattoi olla myös osittainen, ts. koskea vain osaa TJ 8 a luvussa tarkoitetuista menettelytavoista. Tällaista osittaista käyttöön ottamista tarkoitti puhemiesneuvoston 6.4.2021 päivätty ehdotus eduskunnan työjärjestyksen 8 a luvun soveltamisesta (PNE 1/2021 vp). Tarkasteltuaan pandemiasta johtunutta tilannetta maassa ja eduskunnassa puhemiesneuvosto ehdotti, että ”valiokuntatyöhön sovelletaan eduskunnan työjärjestyksen 8 a luvun säännöksiä valiokunnan etäkokouksesta 14 päivänä huhtikuuta 2021 ja 31 päivänä toukokuuta 2021 välisenä aikana”. Perustuslakivaliokunta esitti lyhyessä 8.4.2021 päivätyssä mietinnössään, että eduskunta hyväksyy ehdotuksen muuttamattomana. (PeVM 7/2021 vp). Tämä TJ 8 a luvun soveltamista koskeva päätös on samalla ainoa soveltamispäätös, joka TJ 8 a luvun väliaikaisen voimassaolon aikana 1.11.2020–30.9.2021 tehtiin. Täysistunnon etä-äänestyksiä koskevaa väliaikaista TJ 80 c §:ää ei siten koskaan sovellettu.

Puhemiesneuvoston 9.9.2021 päivätyssä ehdotuksessa PNE 2/2021 vp ehdotettiin mm. uuden 37 a §:n lisäämistä eduskunnan työjärjestykseen. Säännöksen mukaan valiokunta voi kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ja TJ 37,2 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (etäkuuleminen). Edellytyksenä säännöksen mukaan oli, että etäkuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessä yhteydessä (etäyhteys) keskenään. Etäkuulemiseen tarkoitettu valiokunnan kokous voitiin pitää vain asiantuntijoiden kuulemiseksi, ei asioi-

⁵²³ Määräenemmistökysymyksen esille nousemista tässä muodossa selittää lähinnä se, että PL 41 §:n 1 momentin säännös estää määräenemmistövaatimuksen tuomisen täysistunnon päätöksentekoon muutoin kuin perustuslaissa. Määräenemmistövaatimuksesta täysistunnon päätöksenteossa on perustuslaissa lukuisia esimerkkejä, kuten vaikkapa PL 30,2 § (suostumus kansanedustajan syyttämiseen) tai PL 87 § (talousarvion ulkopuolinen rahasto). Tekstissä mainitun järjestelyn ongelmallisuus on siinä, että määräenemmistövaatimus voi kyllä hyvin sopia jonkinlaisena vaikeuttajana tai lisägarantiana ratkaisuja tyypillisesti äänestyksin tekevän ja tyypillisesti asioissa lopullisena ratkaisijana toimivan täysistunnon päätöksentekoon, mutta tästä ei mitenkään seuraa, että se soveltuisi myös asioita lopulliseen päätöksentekijän käsittelyyn valmistelevan elimen päätöksentekoon. Eduskunnassa ei liene muualla tilanteita, joissa määräenemmistövaatimusta sovellettaisiin sellaisen elimen päätöksentekoon, joka valmistelee asiaa siinä lopullisen päätöksen tekevän elimen päätöksentekoa varten. Tekstissä tarkastellusta määräenemmistö-vaatimuksesta voidaan kärjistäen sanoa, että puhemiesneuvoston yksi kolmasosa plus yksi -suuruinen määrä-vähemmistö voi estää sen, että varsinainen päättäjä eli täysistunto ylipäätään saa TJ 80 a §:ssä tarkoitettua asian harkittavakseen ja päätettäväkseen.

den muuta käsittelyä tai päätöksentekoa varten. Ehdotus ei ollut sidoksissa pandemiatilanteesta aiheutuviin vaatimuksiin, vaan se koski aivan yleisesti sovellettavan, toistaiseksi voimassa olevan normin säätämistä. Voidaan kuitenkin pitää ilmeisenä, että ehdotuksen tekemiseen on osaltaan myötävaikuttanut eduskunnan etätöitä koskevan väliaikaisen TJ 8 a luvun säätämiseen (798/2020) liittynyt keskustelu. Perustuslakivaliokunta puolsi lyhyessä mietinnössään ehdotuksen hyväksymistä (PeVM 13/2021 vp). Muutos (864/2021) tuli voimaan 11.10.2021.

Edellä on tarkasteltu eduskunnan työjärjestyksen muutosta, jolla säädettiin väliaikaisesti voimaan eduskunnan etätöitä poikkeuksellisissa oloissa koskenut työjärjestyksen 8 a luku (PNE 3/2020 vp, PeVM 23/2020 vp, 708/2020). Tämä työjärjestyksen täydennys oli voimassa 30.9.2021 saakka. Kun covid-19-viruksen aiheuttaman pandemian katsottiin edelleen voivan vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn, pidettiin puhemiesneuvostossa tarpeellisenä valmistella em. väliaikaisten säännösten ”palauttamista voimaan”, niin kuin puhemiesneuvoston sittemmin 7.1.2022 antaman ehdotuksen perusteluissa mainitaan (PNE 4/2021 vp, s. 2). Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta vastasi asiallisesti sääntelyä, joka oli ollut voimassa 1.11.2020–30.9.2021. Perustuslakivaliokunta puolsi 28.1.2022 antamassaan mietinnössä ehdotuksen hyväksymistä tietyin siirtymäsäännöksiä koskevin muutoksin (PeVM 17/2021 vp). Tämä eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta (108/2022) oli voimassa 7.2.2022–31.12.2022. Mitään ehdotuksia työjärjestyksen 8 a luvun soveltamisesta ei tuona aikana tehty.

XIV

Eduskunnan autonominen asema – koottuja näkökohtia

Eduskunta on työssään ja kansanedustajat ovat edustajantoimessaan monella tapaa oikeusjärjestyksen sitomia. Oikeusnormeista riippuu, mitä eduskunta ja kansanedustajat voivat tehdä, missä rajoissa ja minkälaisessa menettelyssä. Julkisen vallan käyttäjänä eduskunta on samalla tavoin lakiin sidottu (PL 2,3 §) kuin muutkin julkisen vallan käyttäjät. Sidonnaisuus samaan oikeusjärjestykseen ei estä sitä, että eduskunta on merkittävästi erityisasemassa julkisen vallan käyttäjien joukossa. Tämä erityisasema on niin vahva, että eduskunnan asemaa voitaisiin kuvata sellaisillakin adjektiiveilla kuin riippumaton ja itsenäinen. Seuraavassa puhutaan kuitenkin parempaa kuvausta etsittäessä eduskunnan autonomisesta asemasta. Viime kädessä on kysymys eduskunnan aseman erillisyydestä ja jonkinasteisesta riippumattomuudesta kotimaisen oikeusjärjestyksen sisällä. Tämän autonomisen aseman tai erillisyyden erilaisia osatekijöitä on ollut esillä tämän kirjan eri kohdissa. Tässä luvussa pyritään kootusti käsittelemään eduskunnan autonomista asemaa luovia säännöstöjä ja niiden käytännössä saamaa merkitystä ja luomaan sitä kautta yleiskuvaa eduskunnan riippumattomuudesta omassa toiminnassaan.

Oikeudellisella normistolla on aivan ratkaiseva merkitys siinä, minkälaisena eduskunnan autonomisuus omassa toiminnassaan toteutuu. Kysymys ei kuitenkaan ole vain normeista ja niiden hyväksyttävästä tulkinnasta. Kysymys on monesti siitä, miten kussakin tilanteessa relevantteja normeja halutaan käytännössä soveltaa tai tullaan eri syistä soveltaneeksi. Moninaiset tekijät voivat vaikuttaa siihen, miten eduskunnassa käytetään normien antamaa toimivaltaa, joka voi merkitykseltään vaihdella esimerkiksi jonkin asian hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättämisen ja toisaalta pöydällepanosta päättämisen välillä. Merkittävin yleinen tekijä, joka vaikuttaa eduskunnan toimintaan normien puitteissa, on luonnollisesti se, että eduskunta toimii osana parlamentarismille rakentuvaa valtiollista järjestelmää. Lopullinen päätösvalta on parlamentilla,

mutta parlamentin ohjelman paljolti asettaa ja parlamentin toimintaa merkittävästi ohjaa parlamentin luottamuksen varassa toimiva hallitus. Vaikka normien sisältö ei suoraan osoitakaan niiden merkitystä käytännössä, käsitellään eduskunnan autonomisen aseman muodostavia eri osatekijöitä seuraavassa ”normilähtöisesti”. Ensin tarkastellaan eduskunnan asemaa normien asettajana ja tulkitsijana, sitten eduskunnassa tapahtuvan toiminnan suojaa ulkopuolelta tulevilta puuttumisilta ja lopuksi vielä eduskunnan toimivaltaa määrätä omasta työskentelystään ja turvatoimien järjestämisestä eduskunnassa.

Eduskunnan asema normien asettajana ja tulkitsijana

Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta (PL 3 §). Lakeja säätämällä eduskunta päättää, minkälaisia normeja Suomessa kulloinkin on lain muodossa ja tasolla voimassa. Eduskunnan lainsäädäntövalta koskee lähtökohtaisesti samanlaisena kaikkia lakeja niiden vaatimasta säätämisyjärjestyksestä riippumatta. Vaikka eduskunnan yksinoikeus lakien säätämiseen on selvä, on eduskunnan käytännön toiminnan kannalta hyvin merkittävää, että eduskunnalla ei ole – eikä ole aiheellistakaan olla – omaa lainvalmistelukapasiteettia ja että eduskunnan lainsäädäntötyö aivan oleellisesti rakentuu hallitukselta hallituksen esityksen muodossa tuleville aloitteille. Hallituksen esitysten tosiasiallista ensisijaisuutta lainsäädäntöasian vireilletulomuotona eduskunnassa ei asiallisesti muuksi muuta se, että kansanedustajilla on oikeus lakialoitteiden tekemiseen (PL 39 §) ja puhemiesneuvosto voi tehdä aloitteen eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä (PL 34 §). Eduskunnan lainsäädäntövalan kannalta nämä aloitemuodot ovat kuitenkin merkittäviä. On periaatteellisesti tärkeää, että eduskunta voi aina säätää lain kansanedustajan lakialoitteen pohjalta, jos eduskunta niin tahtoo.⁵²⁴ Puhemiesneuvostolle säädetty oikeus tehdä

524 Kansanedustajan lakialoitteioikeuden merkityksiä arvioitaessa on syytä huomata, että lakialoitteen muotoa voidaan käyttää myös esim. osana eduskunnassa kannatusta saanutta ”yhteistä operaatiota”, ks. esim. edellä tässä kirjassa kansanedustajan aseman ja eduskuntaryhmän roolin käsittelyn yhteydessä tarkasteltuja, eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoittamia lakialoitteita LA 127/2010 vp ja LA 64/2012 vp, jotka koskivat eduskuntaryhmien oikeudellisen aseman sääntelyä. Samankaltaisena menettelynä voidaan mainita myös ed. Kallin ym. aloite LA 5/2008 vp, jossa oli yksi allekirjoittaja kustakin kahdeksasta eduskuntaryhmästä ja jonka pohjalta säädettiin nykyinen laki turvatoimista eduskunnassa (364/2008). – Vanhan ja historiallisesta tilanteesta selittyvän esimerkin edustajan aloitteen käyttömahdollisuuksista tarjoaa vuoden 1919 hallitusmuodon hyväksymismenettely eduskunnassa. Uusi perustuslaki hyväksyttiin lopulta muodollisesti ed. Ritavuoren eduskuntaesityksen pohjalta, ks. esim. Lindman, 1968, s. 416–424.

aloite eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä merkitsee käytännössä sitä, että hallitus ei tee aloitteita tämän lain muuttamiseksi.⁵²⁵

Eduskunnan lainsäädäntövallan tosiasiallista merkitystä voi aloitteita koskevan käytännön lisäksi tapauksittain rajoittaa eräiden hallitusvallalle säädettyjen toimivaltuuksien käyttö. Hallituksen esitys voidaan PL 71 §:n mukaan peruuttaa. Kun eduskunnan lainsäädäntötyö on tosiasiassa hyvin riippuvaista hallituksen esityksen muodossa tekemistä aloitteista, tulee esityksen peruuttaminen helposti merkitsemään ko. lainsäädäntöhankkeen kokonaan lopettamista. Esityksen peruuttamisen syy voi olla sikäli neutraali, että peruutetun esityksen tavoitteet siirretään toteutettavaksi jossain toisessa, ehkä laajempaa kokonaisuutta koskevassa esityksessä. Käytännössä voi kuitenkin olla kysymys siitä, että esityksen sisältämää lakiehdotusta ollaan eduskunnassa muuttamassa tavalla, jota hallituksessa ei pidetä hyväksyttävänä ja esityksen peruuttamisella voidaan käytännössä tehokkaalla tavalla estää lakiehdotuksen säätäminen laiksi. Vaikka tällainen menettely saattaa olla hallituksen poliittisen ohjelman mukainen, on menettely kuitenkin selvästi eduskunnan asemaan sopimaton – hallituksen asiana ei ole pyrkiä estämään sitä, että eduskunta lainsäätäjänä päätyy lainsäätämismenettelyssä jossain asiassa hyväksymään tietynlaisen tuloksen.

Eduskunnalle lainsäätäjänä kuuluvan toimivallan merkitystä voi tapauksittain rajoittaa myös se, että tasavallan presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää lakia. Presidentin valta jättää laki vahvistamatta, veto-oikeus, on hallitusmuodon järjestelmästä alkaen ollut eduskunnan murrettavissa – eduskunta on ts. voinut hyväksymällä lain uudestaan muuttamattomana saattaa lain voimaan ilman presidentin vahvistustakin. Vahvistamatta jätetty laki tuli alun perin uudelleen eduskunnassa käsiteltäväksi vasta ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Lain uudelleen käsittelyn tällainen siirtyminen saattoi lisätä vahvistamatta jättämisen merkitystä sikäli, että välillä kuluneen ajan vuoksi lakia ei enää voitu hyväksyä muuttamattomana. Nyt järjestely perustuslaissa on sikäli toinen, että vahvistamatta jätetty laki on ”viipymättä” otettava eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi ja se on hyväksyttävä ”asiasisällöltään muuttamattomana” tai hylättävä (PL 78 §). Tällaisista muutoksista huolimatta voidaan todeta,

525 Tarkkaan ottaen on ehkä kysymys siitä, että hallitus ei tee juuri tämän lain muuttamiseen tähtääviä aloitteita. Kun yhdenvertaisuuslaki vuonna 2014 säädettiin, esitettiin hallituksen esityksessä HE 19/2014 vp uusien lakien lisäksi muutoksia 18 lakiin, niiden joukossa ehdotus eduskunnan virkamiehistä annetun lain 16 §:ään tehtävistä pienistä muutoksista. – Samankaltaista pidättyvää suhtautumista lain muuttamista koskevien aloitteiden tekemiseen voidaan hallitukselta odottaa myös eduskuntaryhmistä annetun lain (279/2012) ja turvatoimista eduskunnassa annetun lain 364/2008) suhteen. Vaikka näissä laeissa (ks. niistä myös tässä edeltävä alaviite) ei ole kyse PL 34,3 §:ssä tarkoitetusta, puhemiesneuvoston aloiteoikeuteen pohjaavasta laista, kohdistuvat ja rajoittuvat ko. lait kuitenkin hyvin selvästi vain eduskunnan sisäisinä asioina pidettäviin järjestelyihin ja ne on kumpikin säädetty eduskuntaryhmien yhteistoimintaan perustuvien lakialoitteiden pohjalta.

että päätös lain jättämisestä vahvistamatta aina väistämättä merkitsee jollei muuta niin ainakin jonkin ajan kestäväää epävarmuutta siitä, tuleeko eduskunnan hyväksymä laki ylipäänsä lakina noudatettavaksi. – Lain vahvistamatta jättämisistä tapahtuu käytännössä harvoin.

Eduskunnan työjärjestyksestä päättäminen on eduskunnan toiminnassa aivan oleellisten oikeusnormien asettamista, vaikka se ei varsinaisesti ole PL 3 §:ssä tarkoitettua lainsäädäntövallan käyttämistä. Työjärjestyksessä säädetyn oikeusnormikokonaisuuden merkitystä kuvaa jo se, että työjärjestykseen on uuden perustuslain säätämisen yhteydessä siirretty merkittävässä määrin niitä normeja, jotka uuden perustuslain voimaantuloon asti olivat voimassa osana valtiopäiväjärjestystä, siis toista hallitusmuodon rinnalla ollutta perustuslakia. Toinen, ehkä luonnolliselta tuntuva mutta periaatteellisen merkityksensä vuoksi toteamisen arvoinen seikka työjärjestyksessä on se, että työjärjestyksen tai sen muutosten säätämisessä kaikki, asian vireillepanosta muutosten säädöskokoelmassa julkaistavaksi ilmoittamiseen saakka, on eduskunnassa tehtävien päätösten varassa. Asiantilaan kuuluu myös se, että hallituksella ei ole mitään aloitevaltaa asioissa, joiden on katsottava kuuluvan (PL 52 §) eduskunnan työjärjestyksessä säädettäväksi.

Mahdollisuudet eduskunnassa tehtävillä päätöksillä ohjata oikeudellisten säännösten tulkintaa ovat lähtökohtaisesti suuret. Hallituksen esityksissä tehdyt lakiehdotukset – jotka ovat lainsäädäntöasioiden ylivoimaisesti tärkein vireilletulomuoto eduskunnassa – sisältävät säännösten muotoilussa ja esitetyissä perusteluissa yleensä jo oleellisimman säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa tarvittavan tiedon. Lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä, erityisesti valiokuntavalmistelussa, on kuitenkin lähtökohtaisesti aina mahdollisuus paitsi muuttaa ehdotettujen säännösten sanamuotoja myös täydentää tai muuttaa säännöksille esitettyjä perusteluja. Tärkeimmät asiat eduskuntakäsittelyn mahdollisuuksissa vaikuttaa oikeussääntöjen tulkintaan liittyvät kuitenkin perustuslakivaliokunnan tehtävään ja rooliin eduskunnan toiminnassa. Ehdotukset perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta on valmistelevasti käsiteltävä perustuslakivaliokunnassa (TJ 32,4 §), samoin käytännössä kaikki muutokset eduskunnan työjärjestykseen. Valmistelevana valiokuntana toimiminen merkitsee selvää tehtävää huolehtia siitä, että säännösehdotusten muotoilu ja niille esitetyt perustelut vastaavat ko. säädöshankkeen tavoitteita. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsittelyyn toimitettujen lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 § ja TJ 38,2 §). Perustuslakivaliokunta ei näissä lausunnoissa rajoitu lausumaan vain säätämisyjärjestyksestä sinänsä, vaan lausuu tarvittaessa myös säännösehdotusten muuttamisen aiheellisuudesta ja tulkinnasta. Merkittävää asiassa on, että perustuslakivaliokunnan selvät kannanotot säätämisyjärjestyksestä sitovat täysistuntoa ja että valiokunnan esittämällä

perustuslain tulkinnoilla on huomattava tulkintoja ohjaava vaikutus myös esimerkiksi lainvalmistelutyössä ministeriöissä.

Edellä viitatuissa eduskunnassa tehdyt tulkinnat ovat tietysti siinä mielessä eduskunnan omia riippumattomasti päätettyjä tulkintoja, että tulkintojen omaksuminen on kokonaan tapahtunut eduskunnan omien elinten päätöksillä. Ajatus eduskunnassa tehtävien tulkintojen tai tilannearvioiden riippumattomuudesta muualla ehkä tehdyistä tulkinnoista on tullut esille muunkinlaisissa yhteyksissä. Kesällä 2020 katsottiin eduskunnassa Covid-19-viruksen synnyttämässä epidemiatilanteessa välttämättömäksi pyrkiä työjärjestyksen väliaikaisilla muutoksilla turvaamaan eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Muutoksia koskevassa puhemiesneuvoston ehdotuksessa todettiin kyllä (PNE 3/2020 vp, s. 9) ehdotuksen rinnastuvan valmiuslain 3 §:n 5 kohtaan, jonka mukaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti muodostaa laissa tarkoitetut poikkeusolot. Samalla kuitenkin todettiin, että eduskunta päättää ehdotettujen väliaikaisten säännösten soveltamisesta riippumatta valmiuslaissa säädetyistä poikkeusolojen toteuttamismenettelystä. Ehdotuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi mm. (PeVM 23/2020 vp, s. 4):

”Ehdotetun 80 a §:n mukaan 8 a luvun säännöksiä voidaan soveltaa silloin, kun se on erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämätöntä. Säännösten soveltamisen kynnyksen on tarkoitus likipitään vastata valmiuslain soveltamisen kynnystä – –. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös perustuslaissa säänneltyjen ylimpien valtioelinten keskinäissuhteiden kannalta voidaan pitää perusteltuna, että eduskunta päättää itsenäisesti sellaisten poikkeusolojen käsillä olosta, joissa eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi on välttämätöntä mahdollistaa etäkokoukset ja -äänestykset.”

Tässä yhteydessä voidaan viitata myös lausumaan, jonka perustuslakivaliokunta esitti lupaa kansanedustajan syyttämiseen koskevassa asiassa vuoden 2020 valtiopäivillä. Lyhyestä lausumasta ei pidä lukea liioja, mutta lausuma koskettaa kuitenkin mielenkiintoista kysymystä perustuslain tulkintojen erillisyydestä suhteessa muihin tulkintoihin. Asiassa antamassaan mietinnössä valiokunta kuvasi ensin valtakunnansyyttäjän kirjelmässä esitettyä tulkintatilannetta ja viittasi sitten lyhyesti perustuslain tulkinnan autonomisuuteen (PeVM 21/2020 vp, s. 5–6):

”Kirjelmässä lähdetään tulkinnasta, jonka mukaan perustuslain 30 §:n 2 momentti suojaa kansanedustajaa paitsi syytteeseen asettamiselta ja siitä mahdollisesti seuraavalta tuomiolta ja rangaistukselta, myös sellai-

selta syyttäjän ratkaisulta, jossa syyttäjä toteaa kansanedustajan todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta, mutta luopuu syytetoimenpiteistä. Eduskunnan suostumus tarvittaisiin tämän tulkinnan mukaan paitsi syytteeseen asettamiseen myös harkinnanvaraiseen syyttämättä jättämiseen. Syyttämislupaa koskevassa pyynnössä omaksuttu perustuslain 30 §:n 2 momenttia koskeva tulkinta on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen – –.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain sääntelyssä ei ole huomioitu sittemmin säädettyä harkinnanvaraista syyttämättä jättämistä koskevaa prosessioikeudellista sääntelyä. Perustuslain 30 §:n sanamuoto on tässä suhteessa ehdoton – kyse on luvasta syytteeseen asettamiseen – ja perustuslakia on tässäkin kysymyksessä tulkittava autonomisesti eikä prosessuaalisen erityissääntelyn kannalta.”

Suoja ulkopuolelta tulevilta puuttumisilta

Eduskunnan ulkopuoliset poliittiset ja muut tekijät voivat tietysti jatkuvasti tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, miten eduskunta toimii. Seuraavassa rajoitutaan kuitenkin tarkastelemaan lähinnä vain erilaisiin oikeudellisiin säännöstöihin perustuvien toimivaltuuksien ulottumista eduskunnan toimintaan. Tässäkin kohden tarkastelu kohdistuu lähinnä vain erilaisiin eduskunnan toiminnan kannalta mielenkiintoisiin konkreettisiin toimivaltuuksiin ja sivuun jää sinänsä merkittävä kysymys siitä, missä määrin lainsäädännössä on ylipäättään suhtauduttu toimintaan eduskunnassa eri tavoin kuin toimintaan muualla julkisessa koneistossa.

Joitakin pieniä havaintoja lainsäätäjän tällaisesta erottelevasta suhtautumisesta voidaan tässäkin mainita. Yksi tällainen tapaus on tavallaan jo valmiuslaki (1552/2011), joka laajalti koskee eri toimintoja yhteiskunnassa ja myös viranomaisten toimintaa, mutta ei lainkaan koske – jos eduskunnalle lain 2 luvun mukaan kuuluvat valvontatehtävät sivuutetaan – eduskunnan toimintaa yleensä tai eduskunnan toimintaa poikkeusoloihin varautumisessa. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) todetaan määritelmiä koskevassa 4 §:ssä viranomaisella tarkoitettavan mm. ”eduskunnan virastoja ” ja määritellään työnantaja niin, että myös eduskunta kuuluu määritelmän alaan. Lain 18,2 §:n mukaan lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin vain, jos kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädetyn lain (609/1986) 2 §:n 2 momentin mukaan: ”Eduskunnan toimintaan, joka liittyy kansanedustajan edustajantoimen hoitamiseen, ei sovelleta 10 ja 11 §:n, 14 a §:n eikä 17 ja 19 §:n säännöksiä.” (Mainitut säännökset koskevat työnantajan velvollisuutta antaa selvitys ja maksaa hyvitystä, rangaistussäännöksiä, tietojen antamista tasa-arvovaltuutetulle ja tasa-arvovaltuutetun ohjeidenanto-oikeutta.) Julkista hal-

lintoa yleislakina koskevan hallintolain (434/2003) 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan mm. ”eduskunnan virastoissa”. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyn lain (621/1999) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä, ja viranomaisilla tarkoitetaan lain 4 §:n mukaan mm. ”eduskunnan virastoja ja laitoksia”... Valtion virkamieslain (759/1994) 3 §:n mukaan lakia ei sovelleta mm. eduskunnan oikeusasiamieheen ja apulaisoikeusasiamieheen eikä eduskunnan kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiin. Tämän lain eräänlaisena parina on laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003). Lain 1 §:n mukaan siinä laissa säädetään ”eduskunnan virkamiehistä ja virkasuh-teista”. Lain 2 §:n 2 momentissa määritellään, mitä on pidettävä eduskunnan virastoina.

Kansanedustajan asemaa koskevat oikeusnormit eivät suoraan kohdistu eduskunnan toimintaan. Käytännössä sillä, kuinka vapaana rajoituksista ja oman toiminnan aiheuttamista haitallisista seuraamuksista kansanedustaja voi toimia, on kuitenkin huomattava merkitys eduskunnan toiminnalle ylimmän valtiovallan käyttäjänä. Tässä kohden on periaatteellisesti ja käytännössä tärkeänä lähtökohtana se, että kansanedustajalla ei ole yleisen lainsäädännön soveltamisessa mitään erityisasemaa, olipa sitten kyseessä esim. asevelvollisuuden suorittaminen tai rangaistusten täytäntöönpano. Kansanedustajan immuniteettia koskevat perustuslain säännökset merkitsevät tietysti poikkeamista yleisistä säännöksistä, mutta niissäkään ei ole niinkään kysymys yleisen lain mukaisten seuraamusten välttämisestä kuin kansanedustajan asian käsittelyssä saamasta menettelyllisestä suojasta. Voimakkain poikkeus yleisten säännösten noudattamisesta ja samalla poikkeus, joka voi suoraan vaikuttaa tavanomaisen oikeuskäsittelyn mahdollisuuteen, on PL 30,2 §:ssä oleva, edustajan puhevapautta eduskunnassa turvaava säännös, jonka mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syyteeseen hänen valtiopäivillä lausumansa mielipiteen tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Kansanedustajan asemaa ja oikeuksia koskevia erityissäännöksiä ovat tavallaan myös monet perustuslain eduskunnan toimintaa koskevat säännökset. Eriksen voidaan mainita kansanedustajan puhevapautta koskeva PL 31 §. Säännöksen voidaan ajatella yhteydessään ensi sijassa koskevan kansanedustajan sanankäyttöön suhtautumista eduskunnan sisällä, mutta säännös vaikuttaa – muutoinkin kuin vain edellä mainitun PL 30,2 §:n säännöksen soveltamisessa – merkittävästi myös eduskunnan ulkopuolella esiintyviin käsityksiin kansanedustajan sananvapauden merkityksestä eduskunnan toiminnassa.

Millä tavoin ja minkälaisin edellytyksin sitten voidaan luoda järjestelyjä, joissa eduskunnan ulkopuolelta voidaan puuttua tai ylipäänsä vaikuttaa toimintaan eduskunnassa? Hieman konkreettisemmin todettuna kysymys on siitä, minkä-

laisia järjestelyjä voidaan säätää tavallisessa laissa. Tässä kohden näyttävät tulkintojen lähtökohdat tai tulkintalinjojen leimalliset piirteet jo verraten selviltä. Kuten edellä olevasta lyhyestä katsauksesta eri laeissa oleviin, eduskuntaa erikseen koskeviin säännöksiin ilmenee, on eri laeissa ulotettu lain soveltaminen eduskunnan ”virastoihin” tai saatettu, kuten yhdenvertaisuuslaissa, rajata lain säännökset valvonnasta sovellettavaksi eduskunnan toimintoihin vain, jos kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana. Eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa on nimenomainen säännös (2,2 §) siitä, mitkä ovat eduskunnan virastoja. Samaa määrittelyä on seurattu ainakin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (HE 30/1998 vp, s. 51). Joidenkin yleisten lakien ja niiden velvoitteiden soveltamisen ulottamista eduskunnan ”virastoihin” voidaan pitää johdonmukaisena sikäli, että näissä virastoissa tehtävät päätökset voivat paljolti olla tavanomaista hallintotoimintaa, johon jo oikeusturvasyistä voi liittyä myös muutoksenhakuoikeus tuomioistuihin ja toisaalta näiden ”virastojen” hallinnolliset päätökset eivät yleensä lainkaan vaikuta esim. eduskunnan toimintaan lainsäätäjänä.

Toinen varsin yleisesti hyväksytty lähtökohta on ollut se, että eduskunnan toiminta valtioelimenä tai – niin kuin esim. PeVL 14/2018 vp, s. 10 sanotaan⁵²⁶ – eduskunnan valtiopäivätoiminta on eduskunnalle kuuluvaa valtiovallan käyttämistä (PL 2 §) ja sellaisena valtiosäännön suojaamaa. Tähän kuuluu se, että eduskunnan toimintaa valtioelimenä säädellään lähinnä vain perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä ja tavallisella lailla ei muille julkisen vallan käyttäjille juuri voida antaa toimivaltaa vaikuttaa eduskunnan toimintaan valtioelimenä.

Vaikka kumpaakin edellä mainittua lähtökohtaa voidaan pitää perusteltuina ja hyväksytyinä lähtökohtina, ei oikeudellinen asetelma ole ainakaan rajanvetoja myöten selvä. Yksi syy tähän on jo se, että ei ole selvää, mitä kaikkea on syytä lukea eduskunnan toiminnaksi valtioelimenä ja siten ulkopuolisilta puuttumisilta erityisesti suojatuksi toiminnaksi, mikä kaikki taas on valtioelintoiminnasta irrallista ja siten myös vapaammin säänneltävissä olevaa toimintaa eduskunnassa. Eduskunnan valtioelintoiminnan ala voidaan kyllä määritellä erään varhemman artikkelin tapaan esim. seuraavasti:

526 PeVL 14/2018 vp koski esitystä HE 9/2018 vp EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Lausunnon sivujen 10–11 taitteessa todetaan: ”Eduskunnan toiminta voidaan jakaa perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säänneltyyn valtiopäivätoimintaan ja eduskunnan virastojen suorittamaan hallintotoimintaan. Eduskunnan valtiosääntöinen asema merkitsee myös sitä, ettei eduskunnan valtiopäivätoiminta voi olla ulkopuolisen valvonnan kohteena, vaan eduskunnan toiminnan laillisuusvalvonta on säädetty perustuslaissa tyhjentävästi eduskunnan omien elinten, eduskunnan puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan, tehtäväksi.

”Toimintaa valtiomahtina on tietysti kaikki eduskunnalle eduskuntana kuuluvien päätösten tekemismenettely tapahtuipa tämä valiokunnissa tai täysistunnossa ja olipa kyseessä lainsäädäntövallan, budjettivallan, valtiosopimusten hyväksymisvallan, ministerien parlamentaarisen tai oikeudellisen vastuun toteuttamisvallan, hallintokoneiston toimintaan kohdistuvan valvontavallan tai eräiden elinten asettamisvallan käyttäminen. Toimintaan valtiomahtina voidaan tässä perustellusti sisällyttää myös sellaiset toiminnot eduskunnassa, joiden voidaan katsoa oleellisesti liittyvän äsken mainittuun päätöksentekoon. Tällaisia toimintoja ovat kaikki eduskunnan (valtioelimenä) työskentelyä koskevat organisoitumis-, johtamis- ja järjestelytoiminnot. Suuri osa tällaisista toiminnoista on ilmeisesti sellaista, joka ei ole rinnastettavissa hallintotoimiin, joita viranomaiset tyypillisesti suorittavat eduskunnan ulkopuolella.”⁵²⁷

Määrittämisen mahdollisuus ei kuitenkaan muuta sitä, että selvää tulkintakäytäntöä eduskunnan valtioelintoiminnaksi katsottavan toiminnan alasta ei ole. Vaikka tulkintojen lähtökohdista olisikin yhteisymmärrys, jäivät mahdollisesti esille nousevissa tilanteissa tarvittavat tarkemmat tulkinnat siten lainsäätäjän päätösten varaan. Epävarmuustekijöitä liittyy myös siihen, minkälaisia valvonta- ja ohjaamisjärjestelyjä voidaan kohdistaa eduskunnassa tapahtuvaan muuhun kuin valtioelintoimintaan. Kuten edellä on todettu, lähtökohta sinänsä on selvä: jos kyseessä on päätöksenteko selvästi hallintoon kuuluvassa asiassa, jos päätöksestä jopa on oikeusturvasyistä muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen ja jos päätös ei lainkaan kuulu eduskunnan toimintaan valtioelimenä, on vaikea nähdä, miksi päätöksentekoon ei voitaisi lailla liittää samankaltaisia valvontajärjestelyjä kuin liitetään samansisältöisiin ratkaisuihin yleensä hallinnossa. Jotkin perustuslakivaliokunnan kannanotot voivat kuitenkin olla tulevaisuudessa osaltaan johtamassa lainsäätäjällä tässä kohden olevaan liikkumattomaan ehkä tehtäviin rajoituksiin.

– Vuoden 1982 valtiopäivillä oikeusasiamiehen kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä PeVM 54/82 vp perustuslakivaliokunta tarkasteli laajasti eduskuntaan kohdistuvan viranomaisvalvonnan mahdollisuuksia, katsoi, että tällainen ulkopuolinen valvonta oli yleensä mahdollista vain niissä puitteissa, jotka perustuslaki osoittaa, ja hyväksyi oikeusasiamiehen kannanoton, jonka

⁵²⁷ Ks. Hidén, Lakimies 1983, s. 291–292.

mukaan eduskunnan kansliatoimikunnan jäsenten ei voida katsoa tässä tehtävässä olevan virkamiehille säädetyn vastuun alaisia ja siten oikeusasiamiehen valvonnan piirissä.⁵²⁸

– Vuoden 2010 valtiopäivillä valiokunta antoi lausunnon esityksestä laiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (ym.). Lausunnossa valiokunta totesi mm. (PeVL 46/2010 vp, s. 5):

”Eduskunnan virastot ja laitokset. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohdan mukaan julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitetaan myös eduskunnan virastoja ja laitoksia –. Viime kädessä tässä ehdotuksessa kysymys on kuitenkin perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtiontaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi valiokunnan mielestä selvästi sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa. Sen vuoksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että maininta eduskunnan virastoista ja laitoksista poistetaan 1. lakiehdotuksesta.”

Voidaan olettaa, että kannanotosta ilmenevä kielteinen kanta valtioneuvoston taholta tulevaan eduskunnan virastojen ohjailuun voitaisiin joissain myöhemmin esille nousevissa tilanteissa ulottaa muihinkin merkittäviin asiaryhmiin kuin em. lausunnossa puheena olleeseen tietohallintoon.

– Vuoden 2018 valtiopäivillä valiokunta antoi lausunnon esityksestä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp). Lausunnossa valiokunta mm. edellytti (s. 11) 1. lakiehdotuksen muuttamista siten, että ”eduskunnan valtiopäivätoiminta rajataan pois tietosuojalain soveltamisalasta” (”valtiopäivätoiminta” vastaa tässä ”valtioelintoimintaa”) ja piti muutosta edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Myöhempana lausunnossa (s. 12–15) valiokunta käsittelee oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen asemaa ylimpinä ja siten myös tietosuoja-valtuutetun toimintaa valvovina laillisuudenvalvojina ja totesi lopuksi (s. 15):

528 Vuoden 1982 mietintöä ja osin sen syntytaustaakin on käsitelty laajassa artikkelissa Hidén, Valvonta, vastuu, tulkinta, Lakimies 1983, s. 272–313. Tähän vuoden 1982 kannanottoonsa valiokunta nojautui myös tasa-arvolainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan PeVL 1/1986 vp ja asiallisesti myös tasa-arvolain muutosesityksestä annetussa lausunnossa PeVL 25/1994 vp.

”Tietosuojalakiehdotusta on tämän johdosta muutettava siten, että ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosuojalaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi rajauksella, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyyn ylimmissä laillisuusvalvoissa ei sovelleta tietosuojasetuksen VI, VII ja VIII lukua eikä tietosuojalain 3 ja 4 lukua. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Valiokunnan näillä säätämisyjärjestyskannanotoilla saattaa olla merkitystä myöhemmin mahdollisesti esiin tulevissa, muunlaisia valvontajärjestelyjä koskevissa asioissa.

— — —

Vielä eräs täydentävä näkökohta. Edellä on viitattu eroon yhtäältä eduskunnan valtioelintoiminnan ja toisaalta eduskunnan virastojen toiminnan tai eduskunnassa esim. työnantajan tehtävässä tapahtuvan toiminnan välillä. Ero on periaatteessa merkittävä, se on peruspiirteiltään käytännössä hyvin hahmotettava ja se on otettu huomioon joissakin perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuissa, jotka ovat koskeneet eduskunnassa tapahtuvaan toimintaan kohdistuvaa sääntelyä. Selväpiirteisenä asiana tässä jaottelussa – jonkinlaisena käytännön liikkeellelähtöajatuksena – on voitu pitää sitä, että täysistunnon päätökset ovat eduskunnan valtioelintoimintaa. Tällaisesta selväpiirteisyydestä on syytä pitää huolta. Se ei tarkoita sitä, etteikö täysistunto voisi tehdä perustuslaissa tarkoitettuja yksittäistapausta koskevia ratkaisuja esimerkiksi ministerisyyteen nostamisesta tai edustajantoimen lakanneeksi julistamisesta. Sen sijaan on syytä kysyä, onko paikallaan, että täysistunto tekee yksittäistä tapausta koskevia päätöksiä, joita ei perustuslaissa edellytetä, joita voidaan perustellusti pitää hallinnollisina päätöksinä ja joiden kanssa aivan samansisältöisiä ratkaisuja tehdään julkisessa koneistossa eduskunnan ulkopuolella. Kysymys tulee vielä aiheellisemmaksi, jos päätös koskee yksittäistä irtisanomista, jolloin asianosaisella on jo oikeusturvaa koskevan PL 21 §:n säännöksen nojalla oikeus saattaa päätös tuomioistuimen tutkittavaksi.

Eduskunnan täysistunto päätti 30.6.2021 irtisanoa Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan Tytti Yli-Viikarin virkasuhteen eduskunnan virkamiehistä annetun lain 28 §:ssä tarkoitettusta virkamiehestä johtuvasta erityisen painavasta syystä. Tytti Yli-Viikari valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen ja vaati päätöksen kumoamista. Hallinto-oikeus antoi 15.2.2023 asiassa päätöksen (892/2023), jossa valitus hylättiin. Asiaan ja hallinto-oikeuden esittämiin perusteluihin enempää menemättä voidaan mainita, että perustelujensa aivan alussa hallinto-oikeus viittaisi PL 21,1 §:n säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi, ja että vähää myöhem-

pänä hallinto-oikeus, viitattuaan eduskunnan virkamiehistä annetun lain 63 a §:n ja 63 b §:n säännöksiin, totesi (päättös, s. 13):

”Näin ollen, vaikka valituksenalaisen päätöksen on tehnyt eduskunnan täysistunto, jonka päätöksiin ei yleensä liity muutoksenhakuoikeutta, on kysymyksessä olevia säännöksiä tulkittava asian laatuakin huomioon ottaen perusoikeusmyönteisesti eli suppeasti. Valittajalla on siten oikeus hakea muutosta eduskunnan täysistunnon päätökseen, jolla hänet on irtisanottu pääjohtajan virasta, valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.”

Tytti Yli-Viikari jätti 16.3.2023 päätöksestä valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt Yli-Viikarille valituslupaa 29.9.2023.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) mukaan valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan valitsee (10,3 §) ja irtisanoo (71,5 §) täysistunto. Sitä, että päätösvalta virkasuhteen päättymisestä on samalla elimellä kuin päätösvalta virkasuhteen alkamisesta, voidaan jo kompetenssikysymysten kannalta pitää selväpiirteisenä järjestelynä. Mitään selvää estettä ei kuitenkaan ole sille, että lailla toteutetaan jokin perusteltu toisenlainen järjestely, jossa virkasuhteen päättymisestä päättää jokin muu elin kuin se, joka on päättänyt virkasuhteen alkamisesta. Sen välttämiseksi, että täysistunnon tekemän päätöksen laillisuus voi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi, olisi sen vuoksi ainakin harkittavissa, että täysistunnon valitsemien tai nimittämien henkilöiden irtisanomisen siirrettäisiin jonkin muun elimen, lähinnä kansliatoimikunnan tehtäväksi.

Toimivalta määrätä omasta työskentelystä

Parlamentarismille rakentuvassa valtiollisessa järjestelmässä parlamentti toimii monella tapaa jatkuvassa yhteistyössä parlamentin luottamuksen varassa toimivan hallituksen kanssa. Hallitus on eduskunnan suurin ulkopuolinen työllistäjä. Siinä, miten käytettävissä oleva aika eduskunnassa käytetään käsiteltävien asioiden hoitamiseen, on yleisesti ottaen kysymys yhteistyöstä eikä vastakkainasettelusta hallituksen kanssa. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin lyhyesti sitä, kuinka autonomisesti eduskunta voi tarvittaessa päättää omasta ajankäytöstään ja työskentelystään. Kysymys on yhtäältä niistä jaksoista, joina eduskunta eduskuntavaalien välisenä aikana työskentelee, toisaalta töiden priorisoinnista ja eduskunnassa tapahtuvan valmistelutyön edellytyksistä.

Eduskuntatyön rytmitys vaalikauden aikana valtiopäiviin ja erilaisiin jaksoihin valtiopäivien aikana seuraa käytännössä menettelytapoja, jotka ovat vuosikymmenien aikana vakiintuneet. Tässä yhteydessä merkittävää on, että muodollinen päätösvalta eduskunnan koollaolosta tai valtiopäivien keskeyttämisestä on nyt

hyvin selvästi eduskunnalla itsellään (TJ 3 §) ja päätösvalta eduskunnan koolle kutsumisesta keskeytysten aikana on puhemiehellä. Eduskunnalle näin kuuluva järjestelyvalta merkitsee myös sitä, että eduskunta on periaatteessa saatavissa koolle koko mandaattikautensa ajan edustajan valtakirjan laatimisesta seuraavan eduskuntavaalin toimittamiseen saakka. Periaatteellisesti merkittävää on myös – vaikka viimeksi toimitetuista hajotusvaaleista on sinänsä jo lähemmäs 50 vuotta – se, että tasavallan presidentillä ei hajotusvaalit määrätessään enää Valtiopäiväjärjestykseen 1987 tehdyn muutoksen jälkeen ole ollut valtaa määrätä, milloin eduskunnan on ennen vaaleja lopetettava istuntonsa, vaan eduskunta itse päättää, milloin se ennen uusien vaalien tuloksen vahvistamista lopettaa istuntonsa.

Eduskunnan täysistunnossa päätettävissä asioissa on lainsäätämismenettelyn ulkopuolella joitain sellaisia asioita, joissa jo asian laadun katsotaan edellyttävän viivytyksetöntä käsittelyä, esimerkkinä vaikkapa ministerisyytteen nostamisesta tehtävä päätös tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3,1 §:ssä tarkoitettu eduskunnan kuuleminen sotilaallisesti erityisen vaativaan kriisinhallintatehtävään osallistumisesta. Myös lainsäätämismenettelyssä voi tulla käsiteltäväksi jotenkin kiireellisinä pidettyjä ehdotuksia, kuten ns. budjettilait tai jonkin ajankohtaisen tilanteen hoitamisessa tarvittavat lainmuutokset. Yleiskuva on kuitenkin selvä: hallituksen esitysten käsittelylle tai asioiden käsittelylle ylipäätään ei ole mitään säädettyjä määräaikoja tai esim. säännöksiä siitä, että kaikki vaalikaudella tehdyt esitykset pitää ehtiä vaalikaudella käsitellä. Se, miten eri asioiden valmisteluun valiokunnissa panostetaan, miten asioiden valmistelussa täysistuntoa varten priorisoidaan eri asioita ja minkälaiset priorisoinnit vaikuttavat täysistuntotyöskentelyssä esim. vaalikauden loppuvaiheissa, riippuu vakiintuneiden käytäntöjen lisäksi kussakin tilanteessa vaikuttavista poliittisista ja tosiasiallisista tekijöistä. Asiantilan oikeudelliseen sääntelemättömyyteen kuuluu tavallaan myös se, että – vaikka lakien valmistelusta on merkittäviä ja käytännössä myös noudatettuja ohjeita – mitään yhteisesti hyväksyttyjä ja kaikissa tilanteissa soveltamiskelpoisia riittävän hyvän lainvalmistelun standardeja ei ole eikä ehkä voikaan olla olemassa. Jonkin asian käsittelyssä eduskunnassa voidaan siten aivan hyvin päätyä käsitykseen, että hallituksen hyväksymä lakiehdotus ei olekaan hyvin, siis kaikki relevantit asiat huomioon ottavalla tavalla, valmisteltu. Selvää on, että käsiteltävinä oleviin lakiehdotuksiin voidaan aina tehdä muutoksia täysistunnossa ja sille asiaa valmisteleavassa valiokunnassa.

Yksi merkittävimpiä piirteitä eduskunnan toiminnan itsenäisyydessä, autonomisuudessa, on se, että eduskunta ei ole vain elin, jonka hyväksyminen tarvitaan moniin asioihin, se ei päättä vain hyväksymisestä tai hylkäämisestä, vaan sillä on myös muuttamisvalta, siis valta päättää, minkä sisältöisenä, jos lainkaan, jokin asia voidaan hyväksyä. Käytännössä se, miten tätä muuttamisvaltaa

käytetään, on yksi niitä asioita, joissa näkyy kansanedustuslaitoksen ja hallituksen yhteistyö parlamentarismin perustuvassa valtiollisessa järjestelmässä. Tilanteita, joissa eduskunnassa näkyvästi ja konkreettisesti huolehditaan oman itsenäisen ja asianmukaisen päätöksenteon edellytyksistä, ovat käytännössä lähinnä olleet vaalikauden lähestyessä loppuaan hallitukselle osoitetut ilmoitukset siitä, milloin viimeistään on eduskuntaan annettava esitykset, joiden halutaan tulevan käsitellyiksi vielä ko. valtiopäivillä, sekä hallitukselle joidenkin asioiden käsittelyssä osoitetut konkreettiset vaatimukset asian käsittelyssä tarvittavan lisäinformaation toimittamisesta eduskuntaan.

Kokouksessaan 27.6.2022 puhemiesneuvosto hyväksyi vaalikauden lopun täysistuntosuunnitelman viikoille 36–51/2022 ja 2–9/2023. Suunnitelmaan sisältyi myös toteamus: ”Eduskunta ja valtioneuvoston kanslia ovat sopineet, että tällä vaalikaudella käsiteltävät asiat on annettava eduskunnalle viimeistään torstaina 17.11.2022.”

Käytännössä hallitus pyrkii mahdollisuuksien mukaan noudattamaan ilmoitettua aikarajaa. Syynä on ennen kaikkea se, että hallitus haluaa luotsata omat lainsäädäntöhankkeensa toimikaudellaan läpi eduskunnassa. Taustalla voi vaikuttaa myös PL 49 §:n säännös, jonka mukaan asian käsittely päättyy kansainvälisiä asioita lukuun ottamatta vaaleihin ja jonka mukaan siis asiassa täytyy vaalien jälkeen tehdä uusi esitys, jos saman asian käsittelyä halutaan vaalien jälkeen jatkaa. Eduskunnan po. ilmoitus aikarajasta ei ymmärrettävästi tarkoita mitään oikeudellista aikarajaa. Jos yleinen etu (maan etu) sitä vaati, hallitus voi tietysti tehdä myöhemminkin esityksen ja eduskunta voi sitä käsitellä oman toimikautensa loppuun eli uusien vaalien toimittamiseen saakka.

Ns. sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamista koskevat monet hallituksen esitykset työllistivät eduskuntaa useilla valtiopäivillä. Uudistushankkeiden perustuslainmukaisuuden selvittäminen antoi paljon työtä perustuslakivaliokunnalle. Kokouksessaan 23.5.2017 valiokunta päätti pyytää valtioneuvostolta lisäselvityksen perustuslaillisesta kokonaisarviosta seuraavasti (PeVP 47/2017 vp, 5 §):

”Perustuslakivaliokunnan perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen tietopyyntö maakunta-sote-esitysten muodostaman kokonaisuuden perustuslainmukaisuuteen liittyvistä näkökohdista.

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 – –.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston velvollisuutena on perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti toimittaa perustuslakivaliokunnalle kattava arviointi eri esitysten kokonaisvaikutuksista perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että vain valtioneuvoston laatimalla valtiosääntöoikeudellisella kokonaisarviolla 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-aineistoon. Selvityksen tulee taata perustuslakivaliokunnalle riittävät edellytykset arvioida lakiehdotuksia kokonaisuutena perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta perustuslain 74 §:n mukaisesti.”

Lausumassa viitatus PL 47,2 §:n mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Voidaan ajatella, että jo parlamentaaristen käytäntöjen nojalla ja siis ilman tällaista säännöstäkin valiokunta olisi voinut edellyttää saavansa pyytämänsä selvitykset valtioneuvostolta. Suomen Kuntaliitolta saadun lisäselvityksen johdosta perustuslakivaliokunta lähetti vastaavanlaisen PL 47,2 §:n mukaisen tietopyynnön valtioneuvostolle myös 24.5.2017 (PeVP 48/2017 vp, 3 §).

Turvatoimien järjestäminen eduskunnassa

Laki eduskunnan turvatoimista on säädetty vuonna 2008 (364/2008) ja on vuonna 2023 edelleen voimassa hyvin vähäisin muutoksin. Lain säätämiseen juuri tuolloin oli omat käytännön syynsä. Eräänä selityksenä sille, että lakia asiasta ei ollut säädetty jo aikaisemmin, oli nähtävästi se, että eduskunnassa noudatettujen turvallisuutta ja yhteistoimintaa poliisin kanssa koskevien käytännön toimintatapojen katsottiin hyvin vastaavan käytännössä ilmenneitä tarpeita. Poliisilla oli tietysti omat toimivaltuutensa, tarvittaessa vaikka rikostutkinnan toimittamiseen eduskunnan tiloissa. Poliisin kanssa toimittiin toisaalta hyvässä yhteistoiminnassa, minkä yhtenä ulkoisena ilmauksena voidaan viitata siihen, että virkatehtävissä oleva poliisi ei pitkäaikaisen käytännön mukaan tule eduskuntaan virkapuvussa. Turvatoimia eduskunnassa koskevan lain säätämisen kohteena vuonna 2008 ei ollut poliisin toiminnan säätely, vaan lain yleisenä taustana oli turvakysymysten lisääntynyt merkitys julkista valtaa käyttävien valtion viranomaisten toiminnassa yleensä ja konkreettista syytä lain säätämiseen on perustuslakivaliokunta taas kuvannut lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä seuraavasti:

”Nykyinen turvallisuusvalvonnan sääntelyperusta, kansliatoimikunnan turvatarkastuksista annettu päätös (23.3.1990), on riittämätön turvatarkastusten suorittamiseen ja julkisen vallan käyttöön, johon voi sisältyä voimakeinojen käyttämistä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin.”⁵²⁹

Turvatoimista eduskunnassa annetun lain sisällön keskeisistä seikoista voidaan tässä mainita seuraava. Lakia sovelletaan ns. turvatoimialueella eli eduskunnan kiinteistöissä ja eduskunnan hallinnassa olevissa muissa tiloissa ja niiden välittömässä läheisyydessä. Lakia sovelletaan turvatoimialueelle saapuvaan ja siellä olevaan henkilöön, ei kuitenkaan kansanedustajaan. Lain mukaisia toimivaltuuksia saa käyttää eduskunnan virkamies, jonka eduskunnan pääsihteeri on määrännyt turvatarkastajaksi. Toimivaltuuksien sisällöstä saa jonkinlaista kuvaa niitä kuvaavien säännösten otsakkeista: Henkilöllisyyden selvittäminen, Turvatarkastus, Henkilöntarkastus, Ajoneuvojen tarkastaminen, Lähetysten tarkastaminen, Kielletyn valmisteiden haltuun ottaminen ja säilyttäminen, Pääsyn estäminen ja henkilön poistaminen, Henkilön kiinni ottaminen, Voimankäyttö. Merkittävä on säännös (13 §), jonka mukaan eduskunnan kanslialla on oikeus pääsihteerin pyynnöstä ”saada virka-apua poliisilta eduskunnan toiminnan ja järjestyksen suojaamiseksi”. Säännös ei merkitse vain virka-avun pyytämismahdollisuutta, vaan myös poliisille laissa asetettua velvollisuutta tarvittaessa ja pyydettyäessä antaa virka-apua.

529 Ks. PeVM 3/2008 vp, s. 2. Ko. lakiehdotus oli ed. Kallin ym. lakialoite LA 5/2008 vp, joka oli siinä mielessä koko eduskunnan ”yhteinen hanke”, että aloitteen oli allekirjoittanut yksi edustaja kustakin kahdeksasta eduskuntaryhmästä.

XV

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 säädelyä ja pakollista, kuten eduskunnalle annettavat kertomukset, tai säädelyä 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 parlamentaarisessa vastuussa hallituksen piiristä eduskunnalle toimitetun tiedon oikeellisuudesta. Vaikka ajatus eduskunnan tahallisesta harhaan johtamisesta jääkin meillä vieraaksi, voisi vastuu annettujen tietojen oikeellisuudesta ääritapauksissa muo-

dostua myös oikeudelliseksi.⁵³⁰ Kysymys on tietysti muustakin kuin annettujen tietojen oikeellisuudesta. 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

530 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), 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 (viimeiset 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, ja 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 ”esiinnyttäessä eduskunnassa ministerin asemassa tulisi lausumia annettaessa eduskunnan tiedonsaannin turvaamisen kannalta pyrkiä etukäteen varmistumaan tietojen oikeellisuudesta ja väärinkäsitysten välttämiseksi riittävästä täsmällisyydestä”. – Ministeri Stubbilla koskenut em. asia johti myös välikysemykseen (VK 5/2015 vp; Arhinnmäki), joka jätettiin 4.12.2015. Ainoassa käsittelyssä 16.12.2015 eduskunta päätti, että valtioneuvosto nauttii eduskunnan luottamusta.

annetaan asianmukaisessa, eduskunnan vakiintuneet käsittelytavat huomioon ottavassa muodossa.⁵³¹

Edellä sanottuun liittyvä, mutta siitä kuitenkin jossain määrin erillisesti järjestetty kysymys on eduskunnan elinten ja edustajien oikeus saada hallitukselta tai muualtakin tiettyä asiaa koskevia tietoja tai asiakirjoja.⁵³²

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

531 Eduskunnassa toistuvasti esiin tulevien asiatyyppejen käsittelytavat ovat yleensä hyvin vakiintuneet. Vastaavasti ne muodot, joissa esimerkiksi hallituksen lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä tarvittavat tiedot eduskuntaan toimitetaan, ovat 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. Tällainen kannanotto sisältyi 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 liitettyä 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 laatimissuhteet, 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.”

532 Tämän tyyppistä oikeutta saada tietoja ”eduskuntaan” koskee myös PL 90,3 §:ssä (596/2007) säädetty tarkastusvaliokunnan oikeus saada viranomaisilta ja muilta valiokunnan valvonnan kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Kun tiedonsaanti-oikeus tässä koskee hyvin eriytynyttä asiaryhmää ja on perustuslain säännöksessään kuvattu yhtäläiseksi viranomaisen – Valtiontalouden tarkastusviraston – oikeuden kanssa, ei sitä tässä enempää tarkastella.

tietoja ei voitaisi antaa.⁵³³ 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 viime kädessä on eduskunnan tiedonsaantioikeus, voitaneen muina eliminä tässä pitää vain elimiä, jotka toimivat osana eduskunnan valtioelintoimintaa.⁵³⁴ 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 tulokinnassa 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 tietojensaamisoikeus koskee myös salassa

533 Ko. säännösten taustasta ja muotoutumisesta 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.

534 Tiedonsaantiin oikeutettujen piirin laajentamista myös muihin toimielimiin ei perustuslain uudistamisessa perusteltu, ks. HE 1/1998 vp, s. 97. Esimerkkeinä säännöksessä tarkoitetuista toimielimistä mainitaan esityksessä puhemiesneuvosto ja kansliatoimikunta.

pidettäviä asiakirjoja. Muutenkaan ei juuri voida perustella ajatusta, että ministerillä olisi mahdollisuus joillakin tiedon sisältöä koskevilla perusteilla kieltäytyä huolehtimasta tiedon saamisesta.⁵³⁵

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 toimeenpanovallasta erilliseksi järjestettyä itsehallintoyhteisöjen toimintaa ja konkreettista tuomiovallan käyttöä.⁵³⁶

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

⁵³⁵ 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.”

⁵³⁶ Kysymykseen liittyvistä näkökohdista ks. tarkemmin Hidén 1993, s. 39–40.

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 koskevissa 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 tarvitsevansa eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentissa tarkoitetussa parlamentaarisessa valvonnassaan. Valiokunnalla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja se katsoo tarvitsevansa käsiteltävänänsä 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.”

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.⁵³⁷ 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.⁵³⁸

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. Tässä 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 teknisluonteisista 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 eduskunta-käsittelyssä noudatettuun käytäntöön viitattuaan valiokunta esitti selvän

⁵³⁷ 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.

⁵³⁸ TJ 30 a §:n säätämisestä ks. PNE 1/2002 vp ja PeVM 11/2001 vp.

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 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 jäsenyysesityksestä olisi selkeä poikkeus vakiintuneesta käytännöstä. Jäsenyysesityksen 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 eduskunnassa käsiteltävä asia on hyvin merkittävä ja mittasuhteiltaan aivan poikkeuksellinen. Eduskunnan käsiteltävänä on viime vuosikymmenellä ollut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja maakuntahallintoa koskenut suuri lakihanke, joka on merkinnyt toisiaan seuranneita ehdotusver-

sioita, 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 lähtökohdiana 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 kokonaisarviolla 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 lausumassa edellytetään ehdotetun lain toimeenpanoa koskevan selvityksen antamista valiokunnalle. Menettelyn pontimina 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 tiedusteluvalvontavaliokunnalla 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 tiedusteluvalvontavaliokunnan 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. Tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 tarpeellisiksi 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.⁵³⁹ Edustajan oikeus tietojen saantiin poikkeaa eräissä kohdin merkittävästi valiokunnan tiedonsaantioikeudesta. Se ei koske salassa pidettäviä eikä valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä koskevia tietoja. Säännöksessä tarkoitettu oikeus saada ”tietoja” ei myöskään perusta mitään erityistä oikeutta asiakirjojen saamiseen. Säännös ei ymmärrettävästi toisaalta myöskään lisää eikä vähennä niitä oikeuksia, joita kansanedustajalla yksilönä on yleisten säännösten nojalla. Oikeus koskee vain tietoja, jotka ovat tarpeellisia edustajantoimen hoitamiseksi. Tällainen raja on sisällöllisesti huomattavan väljä, mutta samalla periaatteellisesti tärkeä: perustuslaissa torjutaan näin selvästi tietojensaamisoikeuden käyttäminen yksityisiin tai muuten eduskuntatyön ulkopuolisiin tarkoituksiin.

Toisin kuin valiokunnan tiedonsaantioikeus, joka parlamentaaristen tavoitteidensa mukaisesti on sidottu tapahtumaan ministerin avulla, on kansanedustajan tiedonsaantioikeus – yksilön oikeuksien yleisen säätelyn tapaan – muodostettu oikeudeksi tietojen saamiseen suoraan viranomaiselta. Siihen eivät tämän vuoksi myöskään suoraan sovellu ne varaukset, joita edellä on valiokunnan tiedonsaantioikeuden kohdalla esitetty kyseeseen tulevien viranomaisten suhteen.⁵⁴⁰

Edustajan tiedonsaantioikeus koskee viranomaisen hallussa olevia tietoja eikä sellaisenaan voi velvoittaa viranomaista hankkimaan tietoja tai tekemään selvityksiä.

Tiedonsaantioikeus on oikeudellisena kysymyksenä riippumaton siitä, minkälaiset normit koskevat salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta eduskunnassa. Tiedonsaantioikeuden tosiasiallinen toimivuus on kuitenkin käytännössä riippuvainen siitä, minkälaisella luottamuksellisuudella 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

539 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. Komiteanmietintö 1997:13, s. 178 ja 334, HE 1/1998 vp, s. 97, ja PeVM 10/1998 vp, s. 16–17.

540 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.

katsoi, että siinä oli syytä arvioida, voitiinko kertomusten yhdistämisellä ”tehostaa ja järjeistää 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 toimeenpanovallan 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 seuraamista. 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 Valtiosäädylle näytettämän”. Valtioneuvoston oikeuskanslerin edeltäjänä toimineelle senaatin prokuraattorille oli jo vuonna 1876 säädetty velvollisuus antaa säädylle kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan.⁵⁴¹ ”Valtiovarain tilan” näyttämisestä oli säännös myös vuoden 1906 VJ:n 27 §:ssä.⁵⁴² 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.

541 Asiasta säädettiin vuonna 1876 annetulla asetuksella, ja ensimmäinen kertomus annettiin vuoden 1877 valtiopäiville. Vuosina 1902–1915 velvoite eri otteissa 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.

542 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.

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 nimenomaisen säännös siitä, että muista kuin perustuslaissa jo säädettyistä kertomuksista eduskunnalle voidaan säätää muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Käytännön tasolla uutta on myös se, että – kuten aiempaan on valtion taloudenhoidon tarkastusta käsiteltäessä tarkemmin esitetty – PL 46 §:ssä erikseen mainittujen kertomusten sisällöt on vuonna 2014 voimaan tulleilla lainmuutoksilla yhdistetty yhdeksi hallituksen vuosikertomukseksi.⁵⁴³

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 merkitsevista tilanteista poikkeavat selvästi ne suhteellisen harvakuiset tilanteet, joissa eduskunnalle voidaan harkinnanvaraisesti – ”kun 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 eduskunnalle vuosittain antamat kertomukset pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista
- Suomen itsenäisyyden juhlarahaston hallintoneuvoston, jonka jäsenenä 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

⁵⁴³ 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.

- 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
- 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 vaalikausittain 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
- lapsiasiavaltuutetun lapsiasiavaltuutetusta annetun lain (1221/2004) 3 §:n (L 1348/2014) mukaan kerran neljässä vuodessa eduskunnalle antamat kertomukset toimialaltaan
- yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 8 §:n mukaan kerran neljässä vuodessa eduskunnalle antamat kertomukset yhdenvertaisuuden toteutumisesta, joissa 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)
- tietosuoja-valtuutetun tietosuojalain (1050/2018) 14 §:n mukaan eduskunnalle vuosittain toimittamat EU:n tietosuoja-asetuksen 59 artiklassa tarkoitetut kertomukset
- tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 19 §:n mukaan eduskunnalle vuosittain antamat kertomukset toiminnastaan

- Valtiontalouden tarkastusviraston avoimuusrekisterilain (430/23.3.2023) 9 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan eduskunnalle vaalikausittain antamat kertomukset rekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Avoimuusrekisterilaki tulee voimaan 1.1.2024.⁵⁴⁴

Eduskunnan työjärjestyksen säännöksiin perustuvia kertomuksia ovat:

- eduskunnan Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) parlamentaariseen yleiskokoukseen keskuudestaan valitsemien kuuden edustajan vuosittain toiminnastaan eduskunnalle antama kertomus (TJ 10 §)
- eduskunnan tilintarkastajien, joista kolme on eduskunnan keskuudestaan valitsemia ja neljäs näiden kolmen valitsema, vuosittain eduskunnalle eduskunnan tilien ja hallinnon tarkastamisesta antama tilintarkastuskertomus (TJ 14 §).

Viimeksi mainittuun kertomukseen rinnastuvia, mutta säädöspohjaltaan epäselviksi jääviä⁵⁴⁵ kertomuksia ovat:

- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Valtiontalouden tarkastusviraston tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta

544 Avoimuusrekisterilaista ks. myös HE 98/2022 vp sekä LaVM 28/2022 vp ja PeVL 86/2022 vp. Kumpikin valiokunta kiinnitti kannanotossaan huomiota myös kertomusjärjestelyn tarkoituksenmukaisuuteen asiassa.

545 Tässä kohdassa mainittujen eduskunnan tilintarkastajien Valtiontalouden 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” Valtiontalouden 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 – Valtiontalouden tarkastusvirastokin on PL 90 §:n mukaan ”eduskunnan yhteydessä” oleva ”riippumaton” virasto.

- eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomus Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta.⁵⁴⁶

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

⁵⁴⁶ Aikaisemmin on lisäksi ollut säännöksiä sosiaali- ja terveyskertomuksen (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 koskevana 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 hallintoneuvoston tulee ennen kertomuksen antamista kuulla saamelaiskäräjiä. Saamelaiskäräjiä koskevan lain muutosesityksestä 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.

- 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.⁵⁴⁷

Eduskunnalle annetut kertomukset käsitellään valmistelevasti valiokunnassa (TJ 32,1 §), ja täysistunnon päätökset asiassa tehdään ainoassa käsittelyssä (TJ 55 §).⁵⁴⁸

547 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 (PeVM 10/1990 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.

548 Hieman epätavallisenä kertomusjärjestelynä voidaan vielä mainita Itsenäisyyden juhlarahaston lastensäätiön valtuuskunnan asettamisesta ja säätiön pääomittamisesta annetussa laissa (1004/2017) edellytetty kertomus. Lain 4 §:n mukaan säätiön valtuuskunnan, jonka yhdeksän jäsentä eduskunta valitsee keskuudestaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä, on annettava säätiön toiminnasta vuosittain kertomus eduskunnan puhemiesneuvostolle.

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.⁵⁴⁹ Kansanedustajalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä laatiessaan aloitteita, kysymyksiä tai muita asiakirjoja ja osallistuessaan keskusteluun täysistunnossa, valiokunnissa ja muissa eduskunnan toimielimissä. Molempien kielten käyttämistä täysistunnossa on tarkemmin säännelty TJ 76 §:ssä. Ruotsin kielellä täysistunnossa pidetyn puheenvuoron lyhennelmä esitetään suomeksi. Ruotsinkielisille edustajille tulkataan yksityisesti, jos he sitä haluavat, suomen kielellä pidettyjen puheenvuorojen sisältö sekä puhemiehen ehdotukset äänestysjärjestykseksi ja ainoastaan suomeksi esittämät ilmoitukset. Puhemiehen on esitettävä selonteko tehdyistä ehdotuksista sekä ilmoitus käsittelyyn tai äänestykseen ottamista koskevasta kieltäytymisestä suomeksi ja ruotsiksi. Puhemiehen harkinnan mukaan muutkin puhemiehen ilmoitukset esitetään myös ruotsiksi. Valiokunnan kokouksissa käytettävästä tulkkauksesta päättää valiokunta. Valiokunnan jäsenelle on kuitenkin hänen sitä halutessaan yksityisesti tulkattava kokouksen kulku.

Perustuslain 51,2 §:n mukaan on kaikki hallituksen tai muiden viranomaisten asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat toimitettava suomen ja ruotsin kielellä. Tällaisena vireillepanoasiakirjana on PL 96 §:n mukaisissa, EU:n asioiden kansalliseen valmisteluun kuuluvissa asioissa katsottu voitavan pitää valtioneuvoston kirjelmää, jossa asian sisältö selostetaan, vaikka kyseisiä säädös- tai sopimusehdotuksia ei olisikaan saatavissa suomen ja ruotsin kielellä.⁵⁵⁰ Kansanedustajien suomeksi tekemiä aloitteita ei ruotsinneta, mutta ruotsinkielisistä aloitteista on käytännössä laadittu suomennokset eduskunnan kansliassa. Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä puhemiesneuvoston kirjalliset ehdotukset on laadittava suomen ja ruotsin kielellä (PL 51,2 §).

Suomenkielinen teksti on eduskuntauudistuksesta alkaen (1906 VJ 36 §) ollut eduskunnassa käsittelyn pohjana. Asiasta säädetään nyt TJ 76 §:ssä. Lakiehd-

⁵⁴⁹ PL 51 §:ää vastaava säännös sisältyi 1906 VJ 50 §:ään ja 1928 VJ 88 §:ään. Kuten myös PNE 1/1999 vp s. 45 viitataan, ei luonnollisesti ole estettä esim. lyhyiden vieraskielisten lainausten käyttämiseen eduskuntapuheenvuoroissa. Käytännön tilanteista ks. 1969 vp ptk, s. 3907, jossa puhemies totesi, että muiden kuin suomen tai ruotsin kielen käyttöä ei täysistunnossa sallita, ja 1994 vp ptk, s. 3800, jossa puhemies huomautti siitä, että istunnossa oli käytettävä suomea tai ruotsia, mutta salli lyhyen englanninkielisen sitaatin esittämisen. Perustuslain säännös ei myöskään estä sitä, että valiokunnat kuulevat muuta kuin suomen tai ruotsin kieltä käyttäviä asiantuntijoita. Tällöin on kuitenkin tarvittaessa järjestettävä valiokunnan jäsenille tulkkaus.

⁵⁵⁰ Ks. HE 1/1998 vp, s. 100.

tusten 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 puhemies-neuvosto (TJ 68,4 §)⁵⁵¹.

Julkisuus, vaitiolovelvollisuus ja salassapito eduskunnan toiminnassa

Menettelyn julkisuus

Eduskunnan täysistunnot ovat – kuten aikaisemminkin⁵⁵² – perustuslain selvän pääsäännön mukaan (PL 50 §) julkiset. Täysistunto voi päättää toisin, mutta tämä mahdollisuus on perustuslaissa rajattu varsin ahtaalle. Julkisuus on mahdollista evätä vain erityisen painavasta syystä ja vain ”jonkin asian osalta”, siis vain asiakohtaisesti.⁵⁵³ 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 §).

551 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.

552 Ks. 1906 VJ 49 § ja 1928 VJ 56 §.

553 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 Hakkila 1939, s. 541–542, sekä sotien aikana Wirtanen, Atos, Salaiset keskustelut, Eduskunnan suljettujen istuntojen pöytäkirjat 1939–1944, Lahti 1967.

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 suljetuun luonteeseen tehtiin varsinainen poikkeus vasta vuoden 1990 valtiopäivillä, kun VJ 52 §:ään lisättiin säännös, jonka mukaan valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankki tietoja asian valmistelua varten.⁵⁵⁴ 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 kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn on nähty liittyvän sillä tavoin erityispiirteitä, että puhemiesneuvosto on pitänyt tarpeellisena varovaisesti suositella myös julkisten kuulemiskokousten järjestämisestä kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittelyssä.⁵⁵⁵

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 valiokun-

554 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.

555 Ks. Valiokuntaopas 2023, s. 163.

nan kokouksissa.⁵⁵⁶ Puhemiehellä ja varapuhemiehillä on vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä 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.⁵⁵⁷ Tätä puhemiehen ja varapuhemiesten läsnäolo-oikeutta lienee käytännössä käytetty varsin vähän. Tähän läsnäolo-oikeuteen tehtiin vuonna 2019 tiedusteluvalvontavaliokunnan 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: ”Tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet saavat kuitenkin olla läsnä

556 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 keskusteluihin” 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. Säädetäessä 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”.

557 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 vaitiolovelvoitetta, mutta puoltaa säätelytaustankin huomioon ottaen vahvasti sitä, että läsnäolo jää myös tosiasiasa passiiviseksi.

vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.” Rajoituksella annettiin valiokunnalle mahdollisuus estää ulkopuolisten läsnäolo salassapitoa vaativien asioiden käsittelyssä.⁵⁵⁸

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 pääasioden kuuluminen perustuslakiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999 annetun lain (621/1999) 4 §:n mukaan laissa tarkoitettuja ja siis lain soveltamispiiriin kuuluvia viranomaisia ovat muun muassa eduskunnan virastot ja laitokset. Lain säätämisasiakirjoissa tällaisina virastoina mainittiin eduskunnan kanslia, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslia ja Eduskunnan kirjasto.⁵⁵⁹ Se, mitä lain soveltamisessa pidetään eduskunnan virastona, voi eduskunnan organisaatiossa tapahtuvan kehityksen myötä muuttua. Oleellista on, rinnastuuko eduskunnan piirissä toimiva elin tehtäviensä ja organisatorisen järjestelynsä puolesta ”viranomaisiin yleensä” sillä tavoin, että sen lukemista lain soveltamispiiriin voidaan pitää perusteltuna. Sikäli kuin muuta ei ole säädettyä, on tällaisiin ”virastoihin” sovellettava lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta.

Täysistuntojen julkisuutta koskevan PL 50,1 §:n mukaan eduskunta julkaisee valtiopäiväasiakirjat, pöytäkirjat niihin luettuna. Julkaisemisen tarkempi sääntely on kuitenkin jätetty työjärjestykseen. Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään tiedot asioiden käsittelystä ja täysistunnossa käydyt keskustelut. Tiedot täysis-

558 TJ 36,1 §:n muutoksen perusteluiksi lausuttiin mm. (PNE 1/2018 vp, s. 35):

”Tiedusteluvalvontavalikokunnan tehtävän erityisluonne edellyttää, että valiokunnassa käsiteltävien asioiden salassapidosta ja siihen liittyvän vaiteliaisuusvelvoitteen noudattamisesta huolehditaan erityisen tarkasti. – – Tiedusteluvalvontavalikokunnan 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 tiedusteluvalvontavalikokunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemies voivat olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.” – Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (PeVM 10/2018 vp) tarkastellut ko. muutosta.

559 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 kumonnoessa uudessa laissa eduskunnan virkamiehistä 1197/2003 on eduskunnan virastojen luettelo (2 §) hieman muuttunut (608/2007).

tunnossa tehdyistä päätöksistä julkaistaan viipymättä tietoverkossa. Käytännössä täysistunnon pöytäkirjaa laaditaan istunnon aikana ja julkaistaan eduskunnan verkkopalvelussa sitä mukaa kuin sitä valmistuu. 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 käsitellyt 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.”⁵⁶⁰

Perustuslakivaliokunta ei asiassa antamassaan mietinnössä kosketellut tätä säännöskohtaa (PeVM 9/1999 vp).

Valiokuntien pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat ovat PL 50,2 §:ssä asetetun pääsäännön mukaan julkisia. Pöytäkirjaan merkitään läsnä olleiden jäsenten ja kuultujen asiantuntijoiden lisäksi tehdyt ehdotukset ja päätökset äänestyskirjaksi (TJ 43 §; 10/2006). Pöytäkirjat tulevat julkisiksi, kun valiokunnan sihteeri on ne varmentanut. Työjärjestyksen säännökselle aikoinaan esitettyjen perus-

⁵⁶⁰ 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 mahdolliseksi. Voitaisiin myös kysyä, voiko lausumassa tarkoitettu puhemiesneuvostolle tuleva merkittävä konkreettinen päätösvalta näin perustua vain täysistunnon yksittäiseen päätökseen, vai tulisiko puhemiesneuvoston tällainen päätösvalta – vaikka se edellyttääkkin 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”)

telujen 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).⁵⁶¹ 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 kyseen vain toissijaisesti ja poikkeuksellisesti.⁵⁶²

Edellä mainitun valtuutuksen nojalla on TJ 43 a §:n 2 momentissa (10/2006) säädetty, että valiokunnan asiakirjat ovat salaisia tiettyjen edellytysten vallitessa. Niin kuin tuleekin, on tällaiset edellytykset tai tilanteet rajattu säännöksessä varsin tiukasti. Kohdassa on käytetty soveltuvin osin samoja perusteita kuin viranomaisen 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”.

561 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 terveystaloustieteiden ja maakuntatieteiden 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 päättämiä tiukkoja poikkeustoimenpiteitä perusteltuina. – Asian vakavuuden vuoksi puhemies tulee kutsumaan ryhmien puheenjohtajat ja puolueiden puheenjohtajat koolle ensi viikolla.”

562 Ks. HE 1/1998 vp, s. 99, ja PeVM 10/1998 vp, s. 17.

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.

Näitä työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin säännöksiä on vuonna 2019 hieman täydennetty (20.12.2018;123/2019) osana tiedusteluvalvontavaluokunnan 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 tiedusteluvalvontavaluokuntaa.⁵⁶³

Vaitiolovelvollisuus

Kansanedustajan vaitiolovelvollisuudesta oli vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä alun perin vain säännös ulkoasiainvaluokunnan jäsenten velvollisuudesta noudattaa ”sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian laadun vaativan” (VJ 48,4 §). Säännös oli muuttamattomana voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen saakka.⁵⁶⁴ 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 ulkoasiainvaluokunnan jäseniin nähden oli kuitenkin voimassa, mitä VJ 48,4 §:ssä säädet-

⁵⁶³ 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.

⁵⁶⁴ Hakkila toteaa vuoden 1939 kommentaarissaan säännöksen sisällöstä mm. (s. 523): ”Kun ulkoasiainvaluokunnan tämän mukaisesti on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian laadun vaativan, on itsestään selvää, että hallituksen on velvoittaessaan ulkoasiainvaluokunnan jäseniä vaiteliaisuuteen jonkin asian käsittelyssä noudatettava mitä suurinta tahdikkautta. Hallituksen menettelyyn ei saa langeta sellaisen epäilyksen varjoakaan, että tahdottaisiin asiallisen arvostelun ehkäisemiseksi rajoittaa valiokunnan jäsenten 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.”

tiin.⁵⁶⁵ Uudessa 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.

565 Säädettyä 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 myöhempiä 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 suljetuun luonteeseen liittyvät yleissäännöt. Yhdentymiseen liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan jäsenillä olisi siten yleinen vaitiolovelvollisuus kunkin asian käsittelyn päättämiseen 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 toimitelmissä 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 yhdentymisasiaa 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 tiettyssä yhdentymisasiassa esitettäisi yksilöityä kannanottoa vaitiolovelvollisuuden laajuudesta, julkisuus- ja salassapitokysymykset määräytyisivät edellä selostettujen valiokuntakäsittelyn yleisten sääntöjen mukaan.” – Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta puuttui erityisesti valtioneuvoston ajateltuun rooliin vaiteliaisuuden määrittämisessä ja totesi siinä mm. (PeVM 10/1993 vp, s. 5): ”Esityksessä ehdotetaan ennakkokäsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädettävän 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, jolle erityisistä syistä muuta johtuisi.”

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 säätämisvaiheessa 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 tallentamatoman tiedon kuuluvaksi vaitiolovelvollisuuden piiriin. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työssä on luultavaa, että valiokunnan kuulemisessa tiedusteluviranomaiset ja tiedusteluvaltuutettu kertovat myös suullisesti valiokunnalle salassa pidettävää tietoa. Tiedustelutoiminnan luottamuksellisuuden vuoksi on välttämätöntä, että valiokunnan työn myötä ei synny tietovuotoja.

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 tulkinnasta. 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 yhteiskuntapoliittinen 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 edustajantointaan. 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 säädettyistä 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, ”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 il-

meistä, 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. Peruste täydentää 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.”

Etätyöskentely eduskunnassa

Kuten edellä tässä kirjassa on esitetty, jouduttiin eduskunnassa vaalikaudella 2019–2023 ottamaan käyttöön monenlaisia erityisjärjestelyjä eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi koronaviruksen aiheuttaman covid-19-epidemian oloissa. Epidemiasta aiheutuviin vaatimuksiin sovittautumisen yhteydessä aktualisoitui yleisemminkin kysymys etätyöskentelyn – siis ei eduskunnassa paikalla ollen vaan teknisin yhteyksin työhön osallistumisen – mahdollistamisesta eduskunnan toiminnassa. Kysymyksellä etätyöskentelyn mahdollisuudesta tai mahdollistamisesta eduskunnassa on hyvin käytännölliset puolensa, miten esimerkiksi järjestetään etätyöskentelyssä tarvittavat riittävän tietoturvaisina pidettävät tekniset yhteydet. Kun kysymys on toiminnasta eduskunnassa ja siten myös eduskunnan toimimisesta valtioelimenä, sisältyy kysymykseen etätyöskentelyn mahdollistamisesta eduskunnassa väistämättä myös kysymys, minkälaisin normein etätyöskentelyn mahdollisuus voidaan säätää.

Eduskunnan kokonaisorganisaation – jos sellaista ilmausta voidaan käyttää – piirissä joudutaan huolehtimaan monista sellaisista toiminnoista, jotka eivät ole mitenkään eduskuntaspesifejä vaan jotka sisällöltään rinnastuvat vastaaviin toimintoihin julkisissa virastoissa ja laitoksissa ja myös yksityisissä yrityk-

sissä. Tällaisia toimintoja voivat olla esimerkiksi kiinteistön hoitoon liittyvät toiminnot ja toisaalta erilaiset työntekijöiden asemaan ja oikeuksiin liittyvät, esimerkiksi työterveydenhoitoa koskevat toiminnot. Jos tällaisten toimintojen yhteydessä eduskunnassa nousee esille kysymys etätyöskentelyn mahdollisuudesta, ovat tilanteet ja kysymyksenasettelut ilmeisesti lähtökohtaisesti hyvin samankaltaiset kuin ne ovat vastaavanlaisissa tilanteissa julkisen sektorin piirissä yleensä. Mahdolliset etätyöjärjestelyt eduskunnan piirissä tällaisissa kysymyksissä eivät tähän nähden vaadi tässä enempää tarkastelua.

Keskeisessä asemassa kaikessa eduskunnan toiminnassa on tietysti eduskunnan toiminnan varsinainen tarkoitus – toiminta valtioelimenä. Tätä valtioelintoimintaa ja erityisesti sen edellytysten turvaamista kaikissa oloissa on perustuslakivaliokunnassa pidetty tärkeänä, myös vaikkapa työtaisteluoikeuden epäämiseen oikeuttavana tavoitteena.⁵⁶⁶ Se, mitä kaikkea toimintaa eduskunnassa on syytä pitää eduskunnan valtioelintoimintana, ei ole rajoiltaan selvää. Näyttää selvältä, että päätöksentekoa täysistunnossa ja päätöksentekemiseen kuuluvaa keskustelua täysistunnossa on syytä pitää osana eduskunnan toimintaa valtioelimenä. Kun valiokunnassa tehty valmistelu yleensä on aivan oleellinen osa täysistunnossa tehtävien päätösten muotoutumista, näyttää perustelulta pitää myös valiokunnan päätöksentekoa ja tähän päätöksen tekemiseen kuuluvaa keskustelua valiokunnassa osana eduskunnan toimintaa valtioelimenä. Yksittäisiä tapauksia koskevia ratkaisuja eduskunnan hallintoelimissä, vaikkapa päätöksiä irtisanomisista, ei sen sijaan ole syytä pitää osana eduskunnan toimintaa valtioelimenä.

Sillä, pidetäänkö jotain toimintaa eduskunnassa osana eduskunnan toimintaa valtioelimenä, on merkitystä harkittaessa etätyöskentelyä koskevia järjestelyjä. Mitä painokkaammin jossain eduskunnan menettelyssä on käsillä eduskunnan toimiminen valtioelimenä – tai PL 2 §:n sanontaa seuraten valtiovallan käyttäjänä – sitä huolellisemmin on tarpeen arvioida, voidaanko ja minkälaisella sääntelyllä kyseinen menettely siirtää hoidettavaksi etäjärjestelyin. Tässä arvioinnissa on merkittävää myös se, mitä perustuslain katsotaan nyt edellyttävän eduskunnan toiminnalta juuri valtioelimenä. Perustuslaissa on lukuisia säännöksiä siitä, mitä asioita eduskunta käsittelee ja minkälaisessa menettelyssä.

⁵⁶⁶ Ks. ehdotusta laiksi eduskunnan virkamiehistä ym. koskenut PNE 1/2003 vp ja siitä annettu PeVL 12/2003 vp. Lakiehdotuksen 54 §:n mukaan eduskunnan kansliaan kuuluvien keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiehillä ei ollut oikeutta osallistua työtaistelutoimenpiteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi tästä mm. (s. 3): ”Ehdotettu työtaistelukiello koskee eduskunnan kansliaan kuuluvien eräiden yksikköjen virkamiehiä. Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Kiellolle on ylimpänä valtioelimenä olevan eduskunnan erityisasemaan liittyvät hyväksyttävät ja varsin painavat syyt. Tavoitteena on varmistaa eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa. Säännös työtaistelukiellosta ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”

Niistä ja niiden soveltamiskäytännöstä paljolti riippuu, miten eduskunta käytännössä toimii valtioelimenä toimiessaan. Ne eivät kuitenkaan oikein vastaa kysymykseen, voidaanko jokin eduskunnan valtioelintoimintaan kuuluva menettely – vaikkapa mietinnön sisällöstä käytävä keskustelu valiokunnassa taikka täysistunnon äänestys – järjestää toimitettavaksi etämenettelynä.

Ainoa perustuslain säännös, johon sisältyy etätyöskentelyn mahdollisuuden harkinnassa suoraan merkittävä kannanotto, on perustuslain 2 §. Säännöksen mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa ”valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Säännöksen sisältö ja muotoilu seurailee vastaavia säännöksiä aikaisempien kotimaisten perustuslakien alkupykälissä. Onko säännös sitten nähtävä enemminkin vain juhlavasti perinteitä seuraavaksi portaalipykäläksi perustuslain alussa eikä niinkään säännökseksi, jolla on juridinen normisisältö? Kun kyseessä on verraten uusi perustuslaki, täytynee ainakin lähtökohtaisesti katsoa, että sen säännöksillä on jokin normisisältö. Tämän sisällön joitakin puolia voi tässä kuvata lainauksella tämän kirjan alkupuolella esitettystä. Valtiopäiväinstituution tarkastelussa edellä viitataan PL 2 §:n säännökseen ja jatketaan:

”Eduskunta ei ole vain 200 valittua kansanedustajaa eikä vain jokin näiden kokoontuminen, vaan se on kansanedustuslaitos vain valtiosäännön mukaisesti valtiopäiville järjestäytyneenä.”⁵⁶⁷

Kysymystä, miten etämenettely perustuslain mukaan soveltuu käytettäväksi eduskunnan valtioelintoiminnassa, ei kuitenkaan voida typistää kysymykseksi PL 2 §:n säännöksen, siis yhden kohdan perustuslaissa, tulkinnasta. Kaikki perustuslain säännökset eduskunnan menettelyistä ja päätöksenteosta sen valtioelimenä hoitamisessa asioissa lähtevät siitä, että päätökset valmistellaan ja tehdään yhdessä läsnä ollen, kokoontuneina yhdessä keskustelemaan ja päättämään. Tähän yhteen kokoontuneina tapahtuvaan toimintaan kuuluu kansanvaltaisessa järjestelmässä oleellisena osana myös julkisuus – jatkuva seuranta mediassa ja lehtereillä. Tämä median seuraama, yhdessä paikan päällä tapahtuva keskustelu ja päätöksenteko ei myöskään ole mikään kotimainen erikokoisuus, vaan pikemminkin hyvin tyypillinen piirre eri maiden parlamenteissa.

Voidaan kyllä sanoa, että nykyinen parlamentaarinen käytäntö on muodostunut ja vakiintunut aikana, jolloin ei ollut käytettävissä sellaista tietoliikennetekniikkaa, joka nyt tekee erilaiset etätyöskentelyjärjestelyt mahdollisiksi. Tekniikan kehityksen tuomat uudet mahdollisuudet voivat tietysti mahdollistaa ja ehkä perustellakin vanhojen käytäntöjen muuttamista ja olla merkittäviä seikkoja harkittaessa perustuslain muuttamista, mutta merkittävätkään tekniikan

⁵⁶⁷ Ks. edellä alav. 106 kohdalla esitettyä.

kehitykset eivät itsessään voi muuttaa perustuslain säännöstöjä. Jos perustuslain katsotaan edellyttävän tietynlaisia menettelyjä, tätä asiaintilaa ei vielä mitenkään muuta havainto siitä, että tekniikan kehitys on tuonut mahdollisuuden muihinkin menettelytapoihin.

Voidaan varsin hyvin perustein katsoa, että perustuslaki säännöstöjen kokonaisuutena edellyttää eduskunnan valtioelintoiminnat hoidettavaksi paikan päällä yhdessä läsnä ollen, siis kuten PL 2 §:n säännöksessä lausutaan, valtiopäiville kokoontuneena. Jos perustuslain katsottaisiin näin vaativan, ei poikkeavia järjestelyjä hevin voitaisi toteuttaa pelkästään säätämällä asiasta eduskunnan työjärjestyksessä. Kuten toisaalla tässä kirjassa, eduskunnan toimintaa poikkeuksellisissa oloissa koskevassa luvussa, tarkemmin esitetään, on perustuslakivaliokunta kuitenkin vuosien 2020–2022 aikana hyväksynyt työjärjestyksen väliaikaisia muutoksia, joilla tehtiin mahdolliseksi ottaa erillisillä päätöksillä enintään kolmen kuukauden ajaksi käyttöön työjärjestyksen väliaikaiset säännökset valiokunnan etäkokouksista ja täysistunnon etä-äänetyksistä, edellyttäen, että se oli välttämätöntä ”vaikutuksiltaan erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi”.

Pandemiatilanteesta johtuviin väliaikaisiin järjestelyihin tässä kohden enempää menemättä on syytä lyhyesti tarkastella, mitä pysyviä etätyöjärjestelyjä on toteutettu eduskunnan työjärjestyksen säännöksillä. Kuten eduskunnan toimintaa poikkeuksellisissa oloissa koskevassa luvussa on todettu, puhemiesneuvosto esitti vuoden 2021 valtiopäivillä työjärjestykseen myös uutta pysyvää, etäkuulemisia valiokunnassa koskevaa säännöstä (PNE 2/2021 vp). Uuden TJ 37 a §:n mukaan valiokunta voi kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ja TJ 37,2 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*etäkuuleminen*). Edellytyksenä säännöksen mukaan on, että etäkuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisissä yhteydessä (*etäyhteys*) keskenään. Uuden TJ 37 a §:n 3 momentin mukaan etäkuulemisessa ei saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita. Etäkuulemiseen tarkoitettu valiokunnan kokous voidaan pitää vain asiantuntijoiden (ja TJ 37,2 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden) kuulemiseksi, ei asioiden muuta käsittelyä tai päätöksentekoa varten. Perustuslakivaliokunta esitti lyhyessä mietinnössään ehdotuksen hyväksymistä vähäisin muutoksin (PeVM 13/2021 vp). Muutos tuli voimaan 11.10.2021.

Toinen pysyvä etätyöskentelyä koskeva järjestely koskee puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan toimintaa. Puhemiesneuvosto esitti 22.11.2022 päivätyssä ehdotuksessa asiasta työjärjestykseen uutta 75 a §:n säännöstä (PNE 2/2022 vp). Säännöksen 1 momentin mukaan puhemiesneuvosto ja kansliatoimikunta voivat kokoontua ja kokoukseen voi osallistua tai olla kokouksessa läsnä puhe-

miesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä tai yhteyksiä käyttämällä (*etäkokous*). Perustelujen mukaan tarkoituksena on, että esimerkiksi puhemiesneuvosto voisi kokoontua joko niin, että kaikki kokoukseen osallistuvat ovat etäyhteydessä keskenään, tai niin, että jotkut kokouksen osallistuvat ovat koolla kokoushuoneessa ja vain jotkut osallistuvat kokoukseen etäyhteydellä. Myös ulkopuoliset asiantuntijat tai muut kuultavat voisivat olla kokouksessa läsnä etäyhteydellä. Säännöksen 2 momentin mukaan etäkokouksen edellytyksenä on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisissä yhteydessä (*etäyhteys*) keskenään. Puhemiesneuvoston tai kansliatoimikunnan etäkokouksissa ei TJ 75 a §:n mukaan saa käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja eikä vaiteliaisuuden alaisia asioita. Perustuslakivaliokunta puolsi lyhyessä mietinnössään ehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana (PeVM 8/2022 vp). Eduskunnan päätös työjärjestyksen muutoksista tuli voimaan 1.4.2023.

Sekä valiokuntien etäkuulemista että puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan etäkokouksia koskevista em. järjestelyistä voidaan todeta, että ne eivät varsinaisesti koske eduskunnan toimintaa valtioelimenä – ainakaan jos valtioelintoimintana pidetään täysistunnon päätöksentekoa ja kaikkea täysistunnon päätösten sisällön muotoutumisessa oleellista ja oleelliseksi tarkoitettua valmistelevaa toimintaa, siis käytännössä juuri mietintöjen ja lausuntojen sisällön määrittelemistä valiokunnissa. Etäkuuleminen valiokunnissa tietysti osaltaan palvelee valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen sisällön muotoutumista, mutta niin etäältä – lähinnä informaation keruuna – ettei sitä oikein voida pitää osana eduskunnan toimintaa valtioelimenä. Etäkokousmahdollisuus puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan toiminnassa merkitsee selvästi mahdollisuutta, että ko. elimen päätöksiä tehdään etäkokousmenettelyssä. Puhemiesneuvoston tehtävät ovat sillä tavoin merkittäviä (PL 34,3 §) että joissakin kohdin⁵⁶⁸ sen päätöksenteko on syytä katsoa osaksi eduskunnan valtioelintoimintaa. Kokonaisuutena tarkastellen puhemiesneuvoston tehtävä on kuitenkin sellaista eduskuntatyön yleistä ohjaamista, jolla ei vaikuteta täysistunnossa tehtävien päätösten sisältöön eikä valiokuntien täysistuntokäsittelyä varten suorittaman valmistelun sisältöön ja jonka ei sen vuoksi tarvitse katsoa tapahtuvan osana eduskunnan toimintaa valtioelimenä. Kansliatoimikunnan toiminta koskee eduskunnan hallinnon hoitamista ja palvelee sikäli kyllä eduskunnan toimintaa valtioelimenä (TJ 74,1 §), vaikka ei olekaan osa tuota toimintaa. – Se, että tässä mainitut pysyvät etätyöjärjestelyt yleisesti ottaen koskevat eduskunnan muuta

568 Kärjistyneenä esimerkkinä voidaan mainita koronaepidemian oloissa vuonna 2020 työjärjestyksen väliaikaisella muutoksella toteutettu järjestely, jossa TJ 80 a §:n mukaan eduskunta voi ”puhemiesneuvoston ehdotuksesta” päättää kerrallaan enintään kolmen kuukauden jaksosta, jonka aikana eduskuntatyöhön sovellettiin etätyötä poikkeuksellisissa oloissa koskevan väliaikaisen TJ 8 a luvun säännöksiä, ks. PNE 3/2020 vp ja PeVM 23/2020 vp.

toimintaa kuin toimintaa valtioelimenä, on osaltaan tehnyt varsin ongelmattomaksi näiden etäjärjestelyjen toteuttamisen työjärjestyksen säännöksillä.

Asetusten tarkastaminen

Perustuslain 80 §:n mukaan voivat tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt antaa asetuksia. Asetusten – jotka siis ovat oikeusnormeja sisältäviä säädöksiä lakitason alapuolella – antamiseen täytyy säännöksen mukaan aina olla perustuslaissa tai laissa säädetty valtuus, ja asetukset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa (PL 107 §). Asetusten tarkastamisesta eduskunnassa on perustuslaissa nyt vain suppea ja alaltaan rajattu säännös, ja aikaisemminkin valtiopäiväjärjestyksessä oli vain pari viittauksen omaista mainintaa.⁵⁶⁹ Vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaollessa oli asetuksenantovalta säännelty toisella tapaa kuin nyt (HM 28 §), mutta keskeinen perusasetelma oli sama kuin nykyisin: asetuksenantovallan laajuus riippuu perustuslaista ja laista, ja asetus ei saa olla ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa. Siinä, että perustuslaissa lausutaan hyvin niukasti asetusten tällaisesta tarkastamisesta, ei toisaalta ole kysymys vain kotimaisen valtiosäännön erityisestä piirteestä. Yleisemminkin voidaan lähteä siitä, että hallitusvallan antamien tarkempien oikeussääntöjen sisältöön kohdistuva kontrolli ei ainakaan merkittävässä mitassa sovellu parlamentin tehtäväksi.

Vaikka perustuslaissa lausutaan vain niukasti asetusten tarkastamisesta eduskunnassa, on eduskunnan aikaisemmassa käytännössä ollut noin puolen vuosisadan mittainen jakso, jonka aikana eduskunnassa on vuosittain tarkastettu vaihteleva määrä tietyn tyyppisellä säädöspohjalla annettuja asetuksia. Kysymys on ollut asetuksista tai valtioneuvoston päätöksistä, jotka satunnaisia vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta perustuivat ns. valtuuslakeihin ja niissä oleviin määräyksiin siitä, että lain nojalla annetut säädökset oli saatettava eduskunnan tietoon ja kumottava, jos eduskunta niin päättää. Eduskuntaan näin toimitettavat säädökset sisälsivät yleensä säännöksiä, joiden antamiseen perustuslain mukaan eduskunnan myötävaikutus oli tarpeen. Tarkastettavaksi toimitetut säädökset käsitteli mietintövaliokuntana yleensä perustuslakivaliokunta. Ensimmäinen valtuuslaki, joka sisälsi tällaisen eduskuntaan toimittamisvelvoit-

⁵⁶⁹ Vuonna 2011 perustuslakiin tehdyissä tarkistuksissa (1112/2011) muutettiin myös PL 23 §:ää, joka koskee perusoikeuksien suojaa poikkeusoloissa ja tilapäisten poikkeusten säätämismahdollisuutta (HE 60/2010 vp ja PeVM 9/2010 vp). Säännökseen lisättiin samalla näin kuuluva 2 momentti: ”Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.” – Valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1983 tehdyissä muutoksissa (278/1983) lisättiin VJ 28 §:ään ja VJ 63 §:ään maininta eduskuntaan tarkastettavaksi saatetuista asetuksista ja valtioneuvoston ja ministeriön päätöksistä yhtenä eduskunnassa käsiteltäväksi tulevana asiaryhmänä (HE 194/1982 vp ja PeVM 51/1982 vp).

teen, oli vuonna 1930 säädetty tasavallan suojelulaki (336/1930). Tällaisia eduskunnan tietoon ja tarkastettavaksi toimitettuja säädöksiä oli runsaasti sotien aikana.⁵⁷⁰ Tällaisten säädösten tarkastus – delegoidun lainsäädännön valvonta, jos niin halutaan sanoa – työllisti kuitenkin perustuslakivaliokuntaa vaihtelevassa määrin aina 1980-luvun puoliväliin saakka.⁵⁷¹

Tilanne muuttui 1980-luvun puolivälissä. Ainakin perustuslakivaliokunnan mietintöjen valossa näyttää siltä, että vuoden 1987 jälkeen ei eduskunnan tarkastettavaksi enää saatettu asetuksia, joiden valmisteleva käsittely sitten olisi osoitettu perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Muutokseen ehkä osaltaan vaikutti talouselämän säännöstelyä ja lainsäätäjälle valtiosäädännön mukaan kuuluvia valtuuksia koskevien käsitysten muuttuminen ja 1990-luvulla myös kansallisen taloudellisen säätelyvallan muutokset, jotka johtuivat Suomen liittymisestä mukaan Euroopan taloudellisiin yhdentymisjärjestelyihin. Tilanne muuttui uudestaan 2020-luvun alussa, kun eduskunnalle jälleen tuli konkreettinen tehtävä tarkastaa asetuksia ja ottaa kantaa niiden pitämiseen voimassa. Muutos liittyi valmiuslakeihin ja niissä säädettyihin soveltamistilanteisiin.

Jo vuoden 1991 valmiuslaissa (1080/1991), joka säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, määriteltiin tilanteet, joita voitiin pitää laissa tarkoitettuina poikkeusoloina, valtuutettiin ottamaan asetuksella poikkeusoloissa käyttöön lain 4 luvussa tarkoitettuja toimivaltuuksia ja määrättiin, että tällainen asetus ja asetuksessa tarkoitettujen toimivallan käytöstä annetut valtioneuvoston päätökset oli heti saatettava eduskunnan käsiteltäviksi ja kumottava, jos eduskunta niin

570 Asetusten ja valtioneuvoston päätösten tarkastuksesta eduskunnassa ennen 1960-luvun puoliväliä ks. tarkemmin Kauko Sipposen vuonna 1965 ilmestynyt väitöskirja, s. 627–650, sekä lyhyesti Olavi Salervo, s. 86–87. Sipponen esittää mm. taulukon eduskunnassa vuosina 1932–1962 tarkastetuista ko. säädöksistä (s. 640–641). Taulukosta ilmenee mm., että tarkastettuja säädöksiä oli tuona 30-vuotiskautena 1 483, että eduskunta ei esittänyt huomautuksia 82,5 %:ssa tapauksista, esitti tarkoituksenmukaisuusarvostelua 14,3 %:ssa tapauksista ja laillisuusarvostelua 2,3 %:ssa tapauksista ja päätti ko. säädökset kumottaviksi 0,9 %:ssa tapauksista. Salervo luettelee (s. 86) koko joukon lakeja, joihin on sisältynyt velvoite lähettää lain nojalla annettavat säädökset eduskuntaan tarkastettavaksi.

571 Perustuslakivaliokunnan mietinnöistä vuosina 1980–1986 ilmenee, että valiokunta on noina vuosina käsitellyt vuosittain ainakin 15 tällaista eduskuntaan tarkastettavaksi toimitettua säädöstä. Vuoden 1986 mietinnöistä voidaan mainita, että valiokunnan näin tarkastamista säädöksistä 15 oli annettu valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslain (767/1976) nojalla. Viimeinen vanhan perustuslain aikana perustuslakivaliokunnassa näin tarkastettu asetus lienee ollut mietinnössä PeVM 5/1987 vp käsitelty hintavalvontalain (156/1974) 27 §:n nojalla annettu ja sanotun säännöksen mukaan eduskunnan tarkastettavaksi saatettu asetus hintavalvontalain voimassaoloajan jatkamisesta.

päättää.⁵⁷² Vuoden 1991 valmiuslain kumosi nykyinen, vuonna 2011 säädetty valmiuslaki (1552/2011).⁵⁷³

Uudessa valmiuslaissa, joka sekin säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, noudatettiin samaa järjestelymallia kuin vuoden 1991 laissa. Vain lain määrittelemissä poikkeusoloissa voitiin laissa mainittujen keskeisten yleisten etujen suojelemiseksi ottaa käyttöön lain II osassa säädettyjä toimivaltuuksia. Käyttöönotto tapahtui valtioneuvoston asetuksella, ja tällainen asetus ja siinä tarkoitettun toimivallan käytöstä annetut valtioneuvoston tai ministeriön asetukset oli välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäviksi ja ne oli kumottava, jos eduskunta niin päättää. Uutta oli kuitenkin se, että laissa nimenomaan edellytetään (6 §), että ennen valtuuksien käyttöönottoa koskevan asetuksen antamista ”valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot”. Huomionarvoista oli myös se, että lain II osan nojalla annettavien asetusten tarkastaminen eduskunnassa tuli lakiin vasta pe-

572 Vuoden 1991 valmiuslaista ks. HE 248/1989 vp ja siitä annettu PeVL 10/1990 vp. Lailla kumottiin väestön toimeentulon ja maan ulkomaankaupan turvaamisesta poikkeuksellisisissa oloissa annettu laki (407/1970), joka sekin oli aikoinaan säädetty poikkeuksena perustuslaista (HE 110/1969 vp ja PeVL 29/1969 vp). Hallituksen valmiuslakiesityksen HE 248/1989 vp kanssa samanaikaisesti oli eduskunnalle annettu HE 249/1989 vp puolustustilalaiksi. Esityksen nojalla säädettiin nykyinen puolustustilalaki (1083/1991), jolla kumottiin mm. vuoden 1930 sotatilalaki myöhempine muutoksineen. Myös tässä laissa edellytetään, että tasavallan presidentin asetukset puolustustilan voimaansaattamisesta ja puolustustilan jatkamisesta saatetaan heti eduskunnan käsiteltäväksi ja asetukset on kumottava, jos eduskunta niin päättää. Ko. lakiehdotuksen käsittelystä ks. myös PeVL 11/1990 vp.

573 Vuoden 2011 valmiuslaista ks. HE 3/2008 vp ja PeVL 6/2009 vp. Mainittakoon, että valmiuslakiesityksen eduskuntakäsittelyn aikana oli perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva PL 23 § vielä voimassa alkuperäisessä, perustuslakiuudistuksessa voimaan tulleessa asussaan ja siten tässä muodossaan myös perustuslakivaliokunnan käsittelyn taustana, vaikka valiokunta olikin perillä käynnistetyistä perustuslain tarkistuksesta (PeVL 6/2009 vp, s. 6) ja vaikka perustuslain tarkistus ja siten myös PL 23 §:n uusi sanamuoto tuli voimaan samana päivänä kuin uusi valmiuslaki (1.3.2012).

rustuslakivaliokunnan kannanoton johdosta.⁵⁷⁴ Lain muusta sisällöstä mainittakoon tässä erikseen vain lain soveltamiskäytännössä merkittävä 4 §:

”Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.”

Vuoden 2011 valmiuslain sisältämien valtuuksien ensimmäinen käyttötilanne nousi esiin keväällä 2020.

Koronaviruksen aiheuttaman covid-19-epidemian synnyttämässä tilanteessa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto olivat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 13.3.2020 käsitelleet poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottoa ja myös todenneet yhteistoiminnan asiassa tapahtuneen valmiuslain käyttöönottamiseksi. Kokouksessaan 16.3.2020 valtioneuvosto totesi päätöksellään poikkeusolot ja niiden perusteet. Valtioneuvoston kokonaisarvio oli, että tilanteessa oli kyseessä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti. Kokonaisarvion mukaan kyseessä oli myös valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettu väestön toimeentuloon tai maan

574 Valmiuslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 6/2009 vp, s. 15) ehdotetun menettelyn eduskunnan näkökulmasta pääpiirteissään vastavan voimassa ollutta valmiuslakia ja katsoi eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien tulevan turvatuiksi, kun se viime kädessä päättää käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä ja asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta. Valiokunta jatkoi: ”Erona nykyiseen on kuitenkin se, että niin sanotusta eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta ehdotetaan luovuttavaksi, eli valmiuslain toimivaltuuksien käyttämistä koskevia asetuksia ei enää saatettaisi eduskunnan käsiteltäviksi. Jälkitarkastusoikeudesta luovuttaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan sen vuoksi, että valmiuslain nojalla annettavat asetukset eivät enää sisältäisi lailla säädettäviksi kuuluvia asioita. Perustuslakivaliokunta viittaa aiemmin lainsäädäntövallan delegoimisesta esittämänsä arvioon ja katsoo, ettei hallituksen esittämä näkemys tämän vuoksi ole perusteltu. Lisäksi valiokunta pitää valmiuslain luonne huomioon ottaen muutoinkin asianmukaisena, että eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Lakiin on siten syytä lisätä voimassa olevan valmiuslain 6 §:n kaltainen säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta.” – Valiokunnan tarkoittama säännös lisättiin lakiin sen 10 §:ksi.

talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuivat. Seuraavana päivänä eli 17.3.2020 valtioneuvosto antoi valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettun käyttöönottoasetuksen eli asetuksen ”valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta”. Asetus tuli loppusäännöksensä mukaan voimaan 18.3.2020 ja oli voimassa 13. päivään huhtikuuta 2020. Perustuslakivaliokunta antoi mietintönsä asiassa 18.3.2020 (M 1/2020 vp; PeVM 2/2020 vp). Mietinnössä valiokunta katsoi, että maassa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot ja että asetuksen mukaan sovellettaviksi tulevat valmiuslain mukaiset toimivaltuudet olivat sellaisia, että niitä oli soveltamisalasäätelynsä puolesta mahdollista soveltaa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa (s. 3–4). Päätosehdotuksessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että asetus saa muilta osin jäädä voimaan, mutta asetuksen 5 § (joka koski valmiuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuja terveydenhuollon henkilökunnan työvelvoitteita) oli kumottava. Mietinnön sisällöstä voidaan myös mainita valiokunnan perustellen esittämä toteamus, että ”valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta kun eduskunta on tehnyt 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta” (s. 6).

Valmiuslaissa tarkoitettu asetusten antaminen ja niiden tarkastaminen eduskunnassa jatkui tämän jälkeen vuoden verran, kevääseen 2021. Tänä aikana eduskuntaan lähetettiin tarkastettavaksi lähemmäs 30 asetusta, sekä käyttöönottoasetuksia että ns. soveltamisasetuksia.⁵⁷⁵ Valtaosassa tarkastamistaan asetuksista perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ollut syytä asetuksen kokonaan tai osittain kumoamiseen. Joissain tapauksissa valiokunta kuitenkin esitti käyttöönottoasetuksen tai soveltamisasetuksen osittaista kumoamista.⁵⁷⁶ Osoituksena valmiuslain mukaan annettavien asetusten muodostamasta järjestelmästä ja samalla osoituksena perustuslakivaliokunnan asetusten tarkastuksessa harjoittamasta valvonnasta voidaan tähän vielä ottaa lainaus valiokunnan mietin-

575 Asetukset käsiteltiin eduskunnassa ns. muina asioina (M-asiat) eli eduskunnassa käsiteltävänä asiana, jolla ei ole omaa valtiopäiväasiatunnusta. M-asioita koskevan verkkosivulistan mukaan tällaisia asetusten tarkastamista koskevia asioita oli maaliskuun 2020 ja huhtikuun 2021 välillä yhteensä 29.

576 Käyttöönottoasetuksen osittaista kumoamista esitettiin tekstissä edellä kuvatussa mietinnössä PeVM 2/2020 vp sekä mietinnöissä PeVM 1/2021 vp (M 2/2021 vp) ja PeVM 2/2021 vp (M 1/2021 vp), joissa kummassakin esitettiin asetuksen ko. säännösten kumoamista siltä osin kuin ne koskevat toimivaltuuksien soveltamista Ahvenanmaan maakunnassa. Mietinnössä PeVM 5/2021 vp (M 4/2021 vp) esitettiin soveltamisasetus kumottavaksi siltä osin kuin se koski määräajoista poikkeamista lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa, ja mietinnössä PeVM 8/2021 vp (M 6/2021 vp) esitettiin vastaavasti asetus kumottavaksi siltä osin kuin se koski asetuksen soveltamista Pohjois-Savon maakunnassa.

nöstä, joka koski asetusta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valiokunta totesi siinä (PeVM 8/2020 vp, s. 3):

”Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVM 6/2020 vp, s. 6, PeVM 5/2020 vp, s. 2, PeVM 4/2020 vp, s. 2, PeVM 2/2020 vp, s. 6). Nyt annetulla asetuksella kumottu, 25.3.2020 annettu asetusta oli säädetty sen johtolauseen mukaan valmiuslain 6 §:n nojalla. Asetuksessa ei kuitenkaan ainoastaan säädetty valmiuslain 6 §:n mukaisesti valtuuksien käyttöönotosta vaan myös valmiuslain 118 §:n mukaisesti niiden soveltamisesta.

Kumotun asetuksen 2 § sisälsi valmiuslain 118 §:n nojalla annettavat säännökset liikkumisvapauden rajoituksista. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että asetuksen 2 §:ään sisältyvä sääntely olisi voitu antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta. Valtioneuvoston 25.3.2020 hyväksytyn asetuksen antamisessa omaksuma menettelytapa on perustuslakivaliokunnan tuoreiden kannanottojen vastainen, minkä lisäksi se on valmiuslain systematiikan kannalta oikeudellisesti virheellinen. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston erittäin vakavaa huomiota asiaan.”

Valtioneuvoston yleisistunnossa 27.4.2021 (pöytäkirja 51/2021) hallitus ”arvioi saamansa tilannekuvan perusteella, että epidemia oli hallittavissa viranomaisien säännönmukaisin toimivaltuuksin” ja totesi, että voimassa olevat asetukset oli valmiuslain 11 §:n mukaisesti kumottava. Valtioneuvosto päätti antaa asetukset kyseessä olevien kahden valtioneuvoston asetuksen kumoamisesta ja todeta valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot päättyneeksi. Kumoamisasetusten oli tarkoitus tulla voimaan 27.4.2021.

XVI

Eduskunnan asema – näkymiä 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 virtaukset 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 ennenaikaisten 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 parlamentaarisessa 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 kokonaiskuvan 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 eduskunnassa voidaan pitää hyvin turvattuna. Periaatteellisesti tärkeää on, että Suomessa ei kansanedustajan asema merkitse aineellisten rangaistussäännösten suhteen mitään immunitettia, kansanedustaja ei ts. ole teoille laissa säädetyn rangaistavuuden suhteen muista poikkeavassa asemassa. Kansanedustajalla ei liioin ole mitään yleistä immunitettia rikosprosessuaalisia pakkokeinoja vastaan. Tämän periaatteellisen ratkaisun käytännön merkitystä rajoittaa kuitenkin jossain määrin se, että kansanedustajan syyttämiseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden johdosta vaaditaan eduskunnan määränemmistöllä antama suostumus ja eduskunnan suostumus vaaditaan myös edustajan ennen oikeudenkäynnin alkamista tapahtuvaan pidättämiseen tai vangitsemiseen muissa kuin tietyissä törkeissä rikosepäilytilanteissa. Suhtautumisista näiden säännöstöjen soveltamiseen voidaan mainita, että suostumusta syytteen nostamiseen edustajaa vastaan hänen lausumistaan valtiopäivillä ei ole käytännössä (lupaa on pyydetty neljä 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 itsenäisyyden aikana säädetty vähän. Joitakin muutoksia voidaan kuitenkin mainita. Kun kansalaisluottamuksen menettäminen lisärangaistuksena poistettiin 1969, otettiin valtiopäiväjärjestykseen samalla säännös, jonka nojalla edustajan edustajantoimi voitiin määränemmistöpäätöksellä 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 parlamentaarisesta 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 toteutetuiksi 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 ohjailevaa valtaa mutta jossa uuden perustuslain myötä siirryttiin prosessiin, joka tapahtuu eduskunnassa ja johon presidentti ei ainkaan 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 periaatteellisesta lykkäävästä luonteestaan huolimatta useinkin merkitä uuden käsittelyn lykkääntymisen – 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 lykkääntymisaikaa jonkin verran vuonna 1987 ja sitten siirtymällä uudessa perustuslaissa järjestelyyn, jossa vahvistamatta jäänyt laki ”palautuu” eduskuntaan ja otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi. – Parlamentaariin 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 olemuksen 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 hallitusvalan piiristä tulevien ja siellä valmisteltujen esitysten antamisesta eduskunnalle. Muutoksessa oli kuitenkin 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 tavallinen 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 valtiontaloussäännösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1992 tapahtunut lainsäätämismenettelyjen yksinkertaistaminen eli siirtyminen erilaisista verolakien säätämisyjärjestyksistä yleiseen tavallisten lakien säätämisyjärjestykseen. 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 foorumina ja toteuttajana on jo perustuslain säännöksen mukaan suuri valiokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien ehdotusten osalta ulkoasiainvaliokunta. Huomionarvoista on, että ko. asioiden käsittely valiokunnassa ei ole jäänyt vain määrämuodoksi, jota on noudatettava, vaan sen on katsottu antavan valiokunnalle/eduskunnalle tosiasiasakin merkittävän mahdollisuuden vaikuttaa näiden asioiden kansalliseen valmisteluun.

Toinen tässä huomionarvoinen vaikkakin käytännössä harvemmin esiin tuleva asia on eduskunnan tai sen elinten osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon. Jo vuoden 1984 ns. rauhanturvaamislain ja siihen myöhemmin tehdyissä muutoksissa oli edellytetty eduskunnan kuulemista ennen tietynsisältöisten ratkaisujen tekemistä. Rauhanturvaamislain vuonna 2006 kumonneessa laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta on nyt konkreettisesti säädetty eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon. Lain mukaan valtioneuvoston on ennen kriisinhallintaan osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä tasavallan presidentille kuultava ulkoasiainvaliokuntaa 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 ulkosuhteita koskevissa asioissa haluttiin rajoittaa presidentin mahdollisuutta poiketa valtioneuvoston 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 kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Eduskunta voisi siten joutua toimimaan hallitusvallan piirissä syntyneen erimielisyys tilanteen ratkaisijan roolissa. Tällaista tilannetta ei hevin päästetä syntymään, ja uudella säännöllä ehkä onkin ensi sijassa ennaltaehkäisevä vaikutus.

Käsityksiin joidenkin tehtävien ”kuulumisesta” eduskunnan omaan itsenäiseen päätösvaltaan sisältyy tietysti helposti harkinnanvaraisuutta. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, jonka toimivaltuudet ja toimintamuodot ovat pääosin hyvin vakiintuneita, antaa kuitenkin hyvän perusteen katsoa tiettyjen toimien kuuluvan eduskunnan kokonaistehtävän piiriin ja siten myös kuuluvan pikemminkin eduskunnassa kuin muualla päätettäväksi. Tältä pohjalta mainitaan seuraavassa joitakin tapauksia, joissa voidaan sanoa, että eduskunnalle ”kuuluva” asioiden hoito on siirretty ulkopuolisen paimennuksen piiristä eduskunnan oman päätösvaltaan piiriin.

Tasavallan presidentin valtaan määrätä ennen aikaiset 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 määrärahat tai päätökset otettiin valtion talousarvioon aikaisemmin ehdollisina, ts. ainakin niiden välitön tuleminen osaksi talousarviota edellytti tasavallan presidentin vahvistamis päätöstä. Tästä eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä heikentävästä rajoituksesta luovuttiin uudessa perustuslaissa. – Valtiontalouden tarkastus on ollut vakiintunut osa eduskunnan toimintaa, mutta Valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka toimintaan eduskunnan oma tarkastustoiminta joutui tukeutumaan, toimi valtiovarainministeriön alaisuudessa. Vasta uudessa perustuslaissa virastosta tehtiin ”eduskunnan yhteydessä” toimiva riippumaton virasto. – Valtiopäiväjärjestyksessä oli uuden perustuslain säätämiseen saakka säädetty ulkoasiainvaliokunnan jäsenten velvollisuudeksi noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoi asian laadun vaativan. Tätä säännöstä muuttamatta säädettiin vuonna 1994 Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten velvollisuudeksi noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoi ”valtioneuvostoa kuultuaan” asian laadun vaativan. Sääntö, jonka mukaan valiokunnan jäseniltä vaadittavasta 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.

Dahlberg, Maija: Asiantuntijainstituutio perustuslakivaliokunnassa – valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijavallan taustaa, muotoja ja kipukohtia. Lakimies 2022, s. 1052–1084.

Dahlberg, Maija: Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkana vai merkittävä vallankäyttäjä? Lakimies 2021, s. 745–784.

Eerola, Risto: Uudistuva ministerivastuu, Lakimies 1998, s. 1231–1246.

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus. I osa. Helsinki 1924.

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: Lepäämäänjättämismekanismit.
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 vaihteita. 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.

Mickelsson, Rauli & Oksanen, Markku: Moraalin luonne ja omantunnonkysymykset. Poliitikka 2011, s. 190–213.

Nousiainen, Jaakko: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Helsinki 1961.

Nousiainen, Jaakko: Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliitikka 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. Poliitikka 2011, s. 153–158.

Pajala, Antti: 99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskunta-aloitteet? Poliitikka 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.
- Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
- 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 legitiimisydestä 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, Lahti 1967.

Vuorenpää, Mikko: Asianomistajan oikeudet rikosprosessissa. 2., uudistettu painos. Print Best, Viro 2014.

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 Ulkopoliitiikka 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 laatimisohteet.

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.

Asiahakemisto

Ahvenanmaa

- itsehallinto 153, 247, 248, 249, 251, 259, 260, 261, 318
- vahvistamatta jätetyt lait 260

Aloite

- ks. Kansanedustajan aloiteoikeus

Annetut äänet 207

Arktisen alueen parlamentaarikko-konferenssi, valtuuskunta 54

Arvan käyttö 29, 208, 279

Asiakirjojen julkisuus

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Asioiden vireillepano 150, 160

Avoliittolaki

- sitä koskeva kansalaisaloite 227

Budjetti

- ks. Talousarvio

E-asiat 314

Eduskunnan hajotus 69, 70, 75, 288

Eduskunnan hallinto-organisaatio 66

Eduskunnan järjestäytyminen

- ensimmäinen täysistunto 28, 29, 346
- istumajärjestys 30
- muiden toimielinten asettaminen 42
- puhemiesten valinta 29, 42, 208
- valiokuntien asettaminen 32
- valtakirjojen tarkastaminen 26
- valtiopäivien avajaiset 30

Eduskunnan kanslia 66

Eduskunnan kirjasto 49, 50, 67, 280, 393

Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

- yleistä 375, 376
- kansanedustajan tiedonsaantioikeus 382
- kansanedustajan vaitiolovelvollisuus 396
- valiokunnan tiedonsaantioikeus 376, 377, 382

Eduskunnan tilintarkastajat 55

Eduskunnan toimielimet

- puhemiehet 29, 30, 42, 55, 183, 392, 393, 395
- valiokunnat 32, 33, 40, 41, 42, 55, 60, 183, 184, 187, 204, 213, 224, 266, 329, 389, 392
- muut toimielimet 43, 55, 57

Eduskunnan toimielinten muutokset

- toimielinpaikkojen vapautuminen 56
- toimikausien pituus 55
- uusien henkilöiden valitseminen 57

Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

- jatkumattomuus- eli diskontinueettiperiaate 84
- jatkuvuus- eli kontinueettiperiaate 84
- kansainväliset asiat 86, 310
- ks. myös Valtiopäivät

Eduskunnan toiminnan julkisuus

- asiakirjojen julkisuus 390
- täysistunnot 390
- valiokuntien kokoukset 391

Eduskunnan toiminta

kansainvälisissä suhteissa

- eduskunnan poliittisen kannan välittyminen hallitukselle 198, 304, 310
- lakien säätäminen 304
- valtiosopimuksen tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen 308

Eduskuntaryhmä 92

- ks. myös Hallituksen muodostaminen (eduskuntaryhmien asema)

Eduskuntatyö

- työjärjestys 15, 22, 147, 182, 190, 383

Eduskuntauudistus 1906 13, 25, 92, 232, 268, 320, 328, 339, 383, 389

Ehdolliset määrärahat 155, 417

Erillinen lainsäätämisyjärjestys

- yleistä 246

- Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityislait 247, 248
- kirkkolaki 150, 247, 251
- talousarvion ulkopuolinen rahasto 246

Esteellisyys

- ks. Kansanedustajan esteellisyys

Etaan liittyminen, Suomen 18, 199, 310

Etyjin parlamentaarisen yleiskokouksen valtuuskunta 52, 386

Etyk, Etyj 52

Etämenettelyt eduskunnan toiminnassa 401

EU:hun liittyminen, Suomen 199, 203, 312, 379, 396

Euro-Välimeri parlamentaarinen yleiskokous, valtuuskunta 54

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta 52

Euroopan parlamentti, jäsenyyden merkitys 117

Euroopan unionia koskevien asioiden käsittely 310

Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka 191, 200, 313, 416

Eurooppa-neuvosto

- aloitteet määräenemmistöpäätöksen-tekoon siirtymisestä 318

GRECO (Council of Europa Group of States against Corruption)

- suositukset 178, 181

Hajotusvaalit 69, 75, 78, 83, 368, 414, 417

Hallituksen esitys

- peruuttaminen 151, 219, 358
- täydentäminen 211

Hallituksen (tai ministerin) luottamuksen selvittäminen 283

- epäluottamuslauseet 83, 167, 168, 285, 289, 290, 291, 292, 293, 296, 297, 412
- valtioneuvoston selonteko 297
- valtioneuvoston tiedonanto 292
- välikysymys 284

Hallituksen muodostaminen 277

- eduskuntaryhmien asema 278
- luottamuksen oletusteoria 278
- pääministerin valinta 56, 84, 202, 278

Hallitusmuoto

- HM 1772 11,12, 13, 14
- HM 1919 16, 17, 44, 60, 63, 64, 69, 70, 76, 151, 152, 245, 252, 268, 269, 320, 328, 357, 383, 406

Ihmisoikeuskeskus 61, 62

Immunitetti

- ks. Kansanedustajan immunitetti

Imperatiivisen mandaatin kielto

- ks. Kansanedustajan riippumattomuus

IPU

- ks. Parlamenttien välinen liitto

Istumajärjestys 30

Isänmaallinen Kansanliike (IKL) 116

Itämerimaiden parlamentaarikko-konferenssi, valtuuskunta 54

Jarrutus

- täysistunnossa 139
- valiokunnassa 143

Jatkuvuusperiaate

- ks. Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

Johtolause 141, 214, 215, 244, 245, 246, 255, 256, 330, 338, 342, 343, 411

- ks. myös Lakien säätäminen (perustuslain säätämisyjärjestys)

Johtosäännöt 22, 23, 43, 45, 46, 47, 55, 165, 191, 202, 269, 270, 388

Julkisuus

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Kansainväliset asiat

- ks. Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

Kansainväliset suhteet

- ks. Eduskunnan toiminta kansainvälisissä suhteissa

Kansalaisaloite 221

Kansanedustajan aloiteoikeus

- yleistä 150
- keskustelualoite 164
- lakialoite 16, 82, 150, 153, 154, 210, 219, 228, 304, 357
- talousarvioaloite (vuoteen 1991 raha-asia-aloite) 150, 155, 263, 264
- toimenpidealoite (vuoteen 2000 toivomusaloite) 150

Kansanedustajan esteellisyys 165, 170

Kansanedustajan immuniteetti (koskemattomuus)

- yleistä 103
- immuniteetti edustajan toimissa 103
- immuniteetti muissa tilanteissa 112
- kansanedustajan pidättäminen tai vangitseminen 112
- matkustuskielto 114
- syytteen nostaminen 104, 169

Kansanedustajan riippumattomuus

- yleistä 90
- edustajantoimen hoitamisen esteettömyys 99
- imperatiivisen mandaatin kielto 91
- lahjomasäännökset 101
- suhde eduskuntaryhmään 92
- ks. myös Kansanedustajan toimen pysyvyys ja Puheet eduskunnassa

Kansanedustajan toimen pysyvyys

- yleistä 117
- edustajantoimen keskeytyminen 118
- edustajantoimesta erottaminen 125
- vapautus edustajantoimesta 121

Kansanedustajan velvollisuudet

- yleistä 172
- sidonnaisuuksien ilmoittaminen 177
- velvollisuus ilmoittaa vaalirahoituksesta 176
- velvollisuus ottaa vastaan edustajan-toimeen liittyviä tehtäviä 174

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut

18, 43, 46, 47, 384

Kansliatoimikunta, eduskunnan 47

Kertomukset 372

Keskusta, Suomen Keskusta 98, 99, 125, 142, 283

Keskustelut, keskustelualoite 136, 163, 164, 296, 309, 349, 372, 393

Kielet eduskuntatyössä 389

Kiireelliseksi julistaminen 232

Kirkkolaki

- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys 251

Kokoomus, Kansallinen Kokoomus 141, 283

Koollaolo, eduskunnan

- ks. Valtiopäivät

Kysymys

- kirjallinen kysymys 82, 108, 161
- kyselytunti 162, 163, 191, 350
- suullinen kysymys 85, 161
- ks. myös Hallituksen luottamuksen selvittäminen (välikysymys)

Kätilöopiston juttu 325

Lahjomasäännökset

- ks. Kansanedustajan riippumattomuus

Lakialoite

- ks. Kansanedustajan aloiteoikeus

Lakien säätäminen

- yleistä 209
- perustuslain säätämisyjärjestys 231
- presidentin veto-oikeus 209, 256, 358, 415
- tavallisten lakien säätäminen 232
- vahvistamatta jätetty laki 209, 210, 256, 358
- ks. myös Kansanedustajan aloiteoikeus (lakialoite), Erillinen lainsäätämisyjärjestys ja Poikkeuslait

Lapsiasiavaltuutettu 385

Lepäämään hyväksyminen, lain 17, 201, 233, 239

Lepäämään jättäminen, lain 14, 21, 140, 206, 212, 216, 222

Lex in casu 167

Liberaalinen kansanpuolue (LKP) 141

Lissabonin sopimus 244, 315, 316, 318
Luottamuksen oletuksen periaate 277, 415

Maalaisliitto 72, 140, 291

Ministerien sidonnaisuudet 281

Määräenemmistö päätöksenteossa
• lainsäätäminen 211
• valtiosopimukset ja niitä koskevat lait 242
• talousarvion ulkopuoliset rahastot 255
• kansanedustajan erottaminen laiminlyöntien johdosta (PL 28,3 §) 126
• kansanedustajan edustajantoimen lakanneeksi julistaminen rangaistustuomion johdosta (PL 28,4 §) 130
• suostuminen syytteen nostamiseen kansanedustajaa vastaan hänen menettelynsä johdosta (PL 30,2 §) 103

Määrämuotoisuus, muotopakko 204

Määrärahaakehykset 264

Naton parlamentaarinen yleiskokous, valtuuskunta 54

Oikeudellinen ministerivastuu 314, 320

Oikeusasiamies, eduskunnan 60, 61, 62, 63, 112, 131, 160, 201, 202, 320, 321, 362, 387

Pankkivaltuutetut 45, 51, 384

Parlamentarismi 24, 32, 34, 70, 111, 117, 154, 159, 182, 208, 283, 295, 302, 356, 367, 369

Parlamenttien välinen liitto 54

Perussuomalaiset 96, 110, 283, 294

Perustuslain tulkinta 328

Perustuslainmukaisuuden valvonta – perustuslakivaliokunta
• yleistä 327
• lakiehdotuksiin kohdistuva valvonta 329
• valiokunnan tulkintakannanottojen sitovuus 337

Perustuslainmukaisuuden valvonta – puhemies

- yleistä 339
- puhemiehen kieltäytyminen 342

Perustuslain säätämisjärjestys

- ks. Lakien säätäminen ja Poikkeuslait

Perustuslakien kokonaisuudistus 2000

- perustuslain eduskuntaa koskevat säännökset 23
- Perustuslaki 2000 -komitea 20
- valmistelu 19

Perustuslakivaliokunta

- ks. Valiokunnat

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta 51, 52, 55, 175, 385, 393

Poikkeuslait 232, 233, 236, 242, 305, 335, 349

Poissaolot 28, 124

Puheet eduskunnassa

- kansanedustajan vapaa puheoikeus 133, 399
- puhevapauden rajoitukset 133, 134
- velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti 137, 143, 172
- ks. myös Jarrutus

Puhemies

- yleistä puhemiehen roolista 192, 203
- täysistunnon johtaminen 193
- muut tehtävät eduskunnassa 195
- puhemiehen kieltäytyminen 342
- ks. myös Perustuslainmukaisuuden valvonta – puhemies ja Eduskunnan järjestäytyminen (puhemiesten valinta)

Puhemiesneuvosto

- yleistä 182
- kokoonpano 32, 139, 184
- rooli 183
- tehtävät 22, 30, 42, 54, 80, 124, 126, 149, 156, 165, 178, 181

Puheoikeus

- ks. Puheet eduskunnassa

Päiväjärjestykseen siirtyminen 284, 289, 292

Pääsihteeri, eduskunnan 26, 35, 36, 37, 38, 60, 65

Päätöksenteko täysistunnossa 138, 332

- yksimielisesti (ilman äänestystä) tapahtuva päätöksenteko 215, 238, 239
- äänestykset 208, 215, 238

Quorum 206

- valiokunnassa 143, 206

Rahasto, talousarvion ulkopuolinen

- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys

Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) 141

Ryhmäkuri 92

Saamelaisia koskevat asiat 247, 387

Salaputkijuttu 324

Salassapito

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Selonteko, valtioneuvoston

- ks. Hallituksen luottamuksen selvittäminen

Selvitykset, valiokunnalle 190, 205, 370, 380, 381, 397, 401

Sidonnaisuudet

- ks. Kansanedustajan velvollisuudet ja Ministerien sidonnaisuudet

Sosialistinen työväenpuolue 71, 117

Sotilaallinen kriisinhallinta 233, 307, 308, 368, 416

Suomen Kristillinen Liitto 142

Suomen Pankin pankkivaltuusmiehet 44

Suomen Pankin tilintarkastajat 45

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP) 108, 140, 143, 291

Syytteen nostaminen

- ks. Kansanedustajan immuniteetti ja Oikeudellinen ministerivastuu

Talousarvio 206, 262, 266

- ks. myös Kansanedustajan aloiteoikeus (talousarvioaloite)

Tasa-arvovaltuutettu 385

Tekninen lepäämään jättäminen 205

Tiedonanto, valtioneuvoston

- ks. Hallituksen luottamuksen selvittäminen

Tiedonsaantioikeudet

- ks. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

Tiedustelutoiminta

- siviilitiedustelu 34, 340, 380
- sotilastiedustelu 34, 39, 340, 380

Tiedusteluvalvonta

- tiedusteluvalvontavaluokunta ks. Valiokunnat
- tiedusteluvalvontavaltuutettu 381, 398

Tietosuoja valtuutettu 34, 36

Toimikausi, eduskunnan 25, 74

Toimivalta, eduskunnan 25, 31, 68, 112, 129, 160, 165, 198, 200, 211, 223, 305, 306, 310, 313, 315, 327, 343, 356, 357

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate 315

Tulkinta, perustuslain

- ks. Perustuslain tulkinta

Turkistarhaus

- sitä koskeva kansalaisaloite 226

”Tyhjää” äänestäneet 207

Työjärjestys, eduskunnan

- ks. Eduskuntatyö

Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto (TPSL) 116

Täysistunto 197

- asema 197
- ks. myös Eduskunnan toiminnan julkisuus (täysistunnot)

U-asiat 313

Ulkopoliittinen instituutti 64

UTP-asiat 314, 315

Uusi vaihtoehto 283

Vaalikausi

- yleistä 68
- pituus 68, 69, 74

Vaalioikeus 127

Vaalirahoitus 176, 177

Vaalit eduskunnan toiminnassa

- puhemiehet 29
- oikeusasiamies 61
- pääsihteeri 66
- Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja 64
- pääministeri (PL 61,3 §:n tilanteessa) 279

Vahvistamatta jätetty laki

- ks. Lakien säätäminen

Vaitiolovelvollisuus

- ks. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

Valiokunnat

- hallintovaliokunta 41, 252, 317, 340
- lakivaliokunta 40, 41, 227, 228, 258
- liikenne- ja viestintävaliokunta 41, 318
- maa- ja metsätalousvaliokunta 41, 229
- perustuslakivaliokunta 17, 20, 22, 35, 36, 38, 39, 40, 46, 47, 58, 62, 69, 70, 74, 83, 86, 87, 89, 94, 95, 97, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 114, 116, 128, 129, 130, 132, 145, 151, 152, 156, 166, 171, 172, 176, 179, 180, 186, 187, 188, 203, 207, 213, 217, 219, 221, 224, 225, 230, 233, 234, 236, 237, 241, 244, 251, 252, 253, 255, 260, 266, 267, 272, 273, 275, 286, 290, 297, 298, 299, 301, 302, 305, 309, 311, 318, 321, 322, 323, 325, 328, 329, 330, 332, 333, 335, 336, 337, 340, 344, 345, 352, 353, 354, 355, 359, 360, 364, 370, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 387, 388, 393, 394, 395, 397, 399, 402, 404, 405, 406, 407, 409, 410, 411, 422
- puolustusvaliokunta 41, 140
- sivistysvaliokunta 41, 230, 317
- sosiaali- ja terveysvaliokunta 41, 190, 221, 227

- suuri valiokunta 33, 39, 40, 42, 57, 199, 203, 213, 214, 266, 311, 313, 314, 316, 317, 318, 392, 398, 416, 418
- talousvaliokunta 40, 41, 230
- tarkastusvaliokunta 33, 39, 40, 64, 203, 207, 271, 272, 273, 274, 374
- tiedusteluvalvontavalioikunta 33, 34, 38, 39, 41, 377, 396, 398
- tilapäiset valiokunnat 41
- tulevaisuusvaliokunta 41, 42
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 41
- ulkoasiainvaliokunta 81, 198, 309, 398, 418
- valtiovarainvaliokunta 33, 39, 40, 48, 81, 154, 156, 198, 203, 204, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 275, 276, 331, 325
- ympäristövaliokunta 41

Valiokuntalaitos

- valiokuntaorganisaatio 41
- valiokuntien asettaminen 41
- valiokuntien asettaminen uudelleen 33
- valiokuntien jäsenmäärä 39

Valiokuntalakko 140 (viite 209)

Valmistelupakko 200

Valtakunnanoikeus 60, 62, 63, 130, 170, 175, 320, 321, 324, 325, 326

Valtiolaina 268

Valtion vakuusrahaston valtuusto 51

Valtioneuvosto

- ks. Hallituksen muodostaminen, Hallituksen luottamuksen selvittäminen ja Oikeudellinen ministerivastuu

Valtioneuvoston oikeuskansleri 26, 28, 60, 62, 63, 131, 168, 170, 207, 287, 320, 321, 322, 323, 326, 373, 383, 384

Valtiontakaus ja valtion takuu 269, 294 (viite 454)

Valtiontalouden tarkastus 417

- ks. myös Valiokunnat (tarkastusvaliokunta), Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Valtiontilintarkastajat

Valtiontalouden tarkastusvirasto 60, 64,
66, 132, 177, 202, 265, 270, 271, 273, 274,
362, 366, 367, 374, 384, 385, 386, 388, 417

Valtiontilintarkastajat 270

Valtiopäiväjärjestys

- VJ 1869 13
- VJ 1906 13
- VJ 1928 13

Valtiopäivät 75

- eduskunnan ”ollessa koolla” 69, 82, 83,
84, 151, 154, 210, 219, 282
- koollaolo 76, 79, 82, 83, 84, 140, 367
- koollaoloaika 12, 83
- käsitteen historiaa 75
- valtiopäivien keskeytykset 79
- valtiopäivien päättyminen 84
- varsinaiset valtiopäivät 75
- ylimääräiset valtiopäivät 77

Valtiosopimus, käsittely 152, 153, 236, 242,
244, 304, 305, 306, 307, 308, 364, 378

Vasemmistoliitto 142

Vireillepano

- ks. Asioiden vireillepano

Välikysymys

- ks. Hallituksen luottamuksen
selvittäminen, Kysymys

Yhdenvertaisuusvaltuutettu 385

Yhdistys- ja vakuuskirja 1789 11

Yleisradion hallintoneuvosto 50, 175,
385, 387

Henkilöhakemisto

A

Aalto, Jorma S. 326 (viite 484)

Aaltonen, Aleksi 324

Ahava, Iivar 15 (viite 2), 65 (viite 88), 77 (viite 110), 80 (viite 115), 100 (viite 143), 121 (viite 181), 126 (viite 193), 144 (viite 218), 150 (viite 230), 158 (viite 247), 161 (viite 251), 166 (viite 262), 184 (viite 287), 207 (viite 326), 252 (viite 386), 269 (viite 417), 328 (viite 486), 383 (viite 542)

Ahla, Eino J. 107, 149 (viite 228)

Aho, Esko 125 (viite 190)

Aleksanteri II 12

Arhinmäki, Paavo 373 (viite 530)

B

Blomstedt, Yrjö 143 (viite 216)

Broms, Bengt 198 (viite 310)

D

Dahlberg, Maija 335 (viite 497)

E

Eerola, Risto 320 (viite 476)

Ehrnrooth, George C. 75 (viite 108)

Ekorre, Mikko 108, 109

Elomaa, Ritva 226 (viite 355)

Enne, Yrjö 117

Erich, Rafael 107, 149 (viite 228), 195 (viite 307), 235 (viite 364)

Eriksson, Lars D. 249 (viite 381)

F

von Fieandt, Rainer 291

H

Haavisto, Pekka 323, 324

Haglund, Carl 119 (viite 175)

Hahl, Eero 288 (viite 441)

Hakkila, Esko 18 (viite 5), 27 (viite 25), 28 (viite 27), 29 (viite 28), 56 (viite 70), 57 (viite 74), 63 (viite 82), 77 (viite 110), 80 (viite 116), 121 (viite 181), 123 (viite 187), 126 (viite 193), 127 (viite 194), 132 (viite 199), 137 (viite 206), 150 (viite 230), 151 (viite 231), 153 (viite 234), 156 (viite 239), 157 (viite 241), 161 (viite 251), 166 (viite 262), 167, 168 (viite 264), 174 (viite 272), 195 (viite 307), 198 (viite 310), 213 (viite 333), 239 (viite 369), 252 (viite 386), 253 (viite 389), 267 (viite 412), 284 (viite 435), 292 (viite 451), 320 (viite 476), 341 (viite 507), 343 (viite 510, 511), 390 (viite 553), 392 (viite 557), 396 (viite 564)

Halila, Heikki 98 (viite 141)

Hallberg, Pekka 121 (viite 183)

Hannikainen, Lauri 249 (viite 381)
 Harrinvirta, Markku 265 (viite 409)
 Hautala, Heidi 119 (viite 175)
 Heinäluoma, Eero 124 (viite 188)
 Helander, Voitto 203 (viite 320), 216 (viite 337), 378 (viite 537)
 Helo, Johan 341 (viite 507)
 Henriksson, Anna-Maja 99 (viite 142), 226 (viite 355)
 Henriksson, Gunnar 288 (viite 442), 291
 Hirvisaari, James 96 (viite 138), 147 (viite 223)
 Holsti, Rudolf 289, 290, 296 (viite 456)
 Honka, Olavi 383 (viite 541)
 Hoskonen, Hannu 168 (viite 265)
 Huttunen, Edvard 291
 Hyssälä, Liisa 164 (viite 256)
 Häggman, Kai 46 (viite 54)
 Hänninen, Valpas 147 (viite 222)

J

Jansson, Jan-Magnus 70 (viite 93, 94), 71 (viite 98), 72 (viite 99, 100, 101 ja 102),
 73 (viite 103, 104), 278 (viite 428), 284 (viite 435), 288 (viite 443), 289 (viite 444, 445),
 290 (viite 446, 447), 291 (viite 448, 449), 292 (viite 450, 451), 293 (viite 452),
 296 (viite 456)
 Joutsamo, Kari 284 (viite 435), 286 (viite 437), 288 (viite 441, 442 ja 443)
 Juhantalo, Kauko 130, 131, 325, 326 (myös viite 484)
 Jyränki, Antero 13 (viite 1), 50 (viite 60, 61), 70 (viite 93), 72 (viite 99, 101 ja 102),
 73 (viite 103, 104), 98 (viite 141), 116 (viite 167), 328 (viite 495, 486), 232 (viite 358, 359 ja
 360), 233 (viite 361), 249 (viite 381), 259 (viite 406), 286 (viite 438), 287 (viite 440),
 290 (viite 446), 328 (viite 485), 335 (viite 498), 375 (viite 533)
 Järvi, Lauri 108
 Jääskeläinen, Mauno 17 (viite 3), 18 (viite 5)
 Jääskeläinen, Petri 61 (viite 80)
 Jääskinen, Niilo 249 (viite 381)
 Jäätteenmäki, Anneli 56 (viite 71), 280, 303 (viite 464)

K

Kaikkonen, Antti 53 (viite 65)
 Kaira, Kaarlo 153 (viite 234)
 Kalli, Timo 357 (viite 524), 371 (viite 529)
 Kallioinen, Mika 142 (viite 213)
 Kamras, Laura 55 (viite 66)
 Kangas, Urpo 249 (viite 381)
 Kari, Mika 239
 Kastari, Paavo 44 (viite 50), 70 (viite 93), 71 (viite 98), 72 (viite 99, 100), 77 (viite 111),
 287 (viite 439), 342 (viite 508), 391 (viite 554)
 Kasurinen, Niina 232 (viite 360)

Katainen, Jyrki 297 (viite 457), 323
 Kekkonen, Urho 295 (viite 455), 414
 Kilpeläinen, Yrjö 50 (viite 60)
 Kiukas, Urho 325
 Kivelä, Eero 116
 Kiviniemi, Mari 303 (viite 464)
 Konstari, Timo 376 (viite 535)
 Kortesalmi, J. Juhani 145, 146, 148 (viite 224)
 Kotonen, Anton 91 (viite 134)
 Kuusinen, Hertta 291

L

Laakso, Seppo 71 (viite 98), 236 (viite 365, 367), 239 (viite 369)
 Lahtela, Esa 322
 Latvala, Jaakko 117
 Laukkanen, Vesa 124 (viite 189)
 Lehtomäki, Paula 122 (viite 184)
 Leino, Yrjö 296 (viite 456)
 Lemström, Rainer 148 (viite 224)
 Lepistö, Matti 324, 325
 Lindman, Sven 63 (viite 82), 357 (viite 524)
 Linna, Antti 124 (viite 188)
 Lipponen, Paavo 20
 Luja, Sinikka 125 (viite 190)
 Lähteenmäki, Olavi 288 (viite 441, 442)

M

Manninen, Hannes 170
 Marin, Sanna 99 (viite 142), 308
 Mattila, Kalevi 64 (viite 85)
 Meres-Wuori, Ora 153 (viite 234)
 Mickelsson, Rauli 99 (viite 142)
 Mustajärvi, Markus 297 (viite 457)
 Myrsky, Matti 98 (viite 141)
 Mäenpää, Juha 109
 Mäenpää, Olli 166 (viite 261)
 Mäkelin, Antti 91 (viite 134)

N

Nikula, Paavo 168 (viite 265), 323
 Nikupaavola, Eino E. 116
 Niukkanen, Juho 324
 Nousiainen, Jaakko 42 (viite 47), 57 (viite 76), 81 (viite 120), 135 (viite 203),
 138 (viite 207), 139 (viite 208), 140 (viite 210), 141 (viite 211), 142 (viite 213),
 150 (viite 230), 265 (viite 409), 289 (viite 444), 390 (viite 551)

O

Oinonen, Pentti 297 (viite 457)
 Oksanen, Markku 99 (viite 142)
 Ollila, Riitta 104 (viite 150)

P

Paasikivi, J. K. 278 (viite 428), 295 (viite 455)
 Paasio, Rafael 162 (viite 252), 288 (viite 442)
 Paunio, Riitta-Leena 61 (viite 80)
 Pekkala, Eino 116
 Pekkarinen, Mauri 373 (viite 530)
 Pekonen, Kyösti 203 (viite 320), 378 (viite 537)
 Peltonen, Onni 324
 Puoskari, Pentti 265 (viite 409)
 Purhonen, Eino 49 (viite 57), 64 (viite 84), 156 (viite 239), 157 (viite 241), 262 (viite 407),
 267 (viite 412), 269 (viite 417)

R

Raatikainen, Jussi 324, 325
 Rankila, Väinö 291
 Rantanen, Mari 323
 Rautio, Ilkka 61 (viite 80)
 Rehn, Olli 122 (viite 184)
 Rehula, Juha 373 (viite 530)
 Rieppula, Esko 220 (viite 346), 221 (viite 348), 247 (viite 377), 328 (viite 485, 486),
 333 (viite 495)
 Ritavuori, Heikki 357 (viite 524)
 Ryömä, Hannes 290
 Räisänen, Kaarlo 107, 108
 Rätty, Pekka 143 (viite 215)
 Rötökö, Jalmari 116

S

Salervo, Olavi 26 (viite 22), 27 (viite 25), 29 (viite 28, 29), 30 (viite 31), 31 (viite 32),
 32 (viite 36), 49 (viite 58), 56 (viite 70, 71 ja 73), 65 (viite 88), 67 (viite 90), 68 (viite 91),
 75 (viite 108), 77 (viite 110, 111), 78 (viite 112), 80 (viite 116, 118), 91 (viite 134),
 116 (viite 167), 117 (viite 169), 121 (viite 181, 182), 123 (myös viite 187), 126 (viite 193),
 132 (viite 199), 144 (viite 218), 146 (viite 221), 147 (viite 222), 148 (viite 224),
 149 (viite 228), 167, 168 (viite 264), 169 (viite 267), 172 (viite 271), 174 (viite 272),
 175 (viite 274), 184 (viite 287), 185 (viite 288, 289), 191 (viite 298), 195 (viite 307),
 348 (viite 516), 407 (viite 570)
 Salminen, Janne 244 (viite 373)
 Saraviita, Ilkka 21 (viite 15), 153 (viite 234), 216 (viite 337), 243 (viite 370),
 258 (viite 403), 328 (viite 486), 333 (viite 494)
 Sarhimaa, Johanna 350 (viite 521)
 Schauman, Georg 290

Scheinin, Martin 44 (viite 50)
 Setälä, E. N. 16
 Simonen, Aarre 286 (viite 437), 288 (viite 442), 325
 Sipilä, Juha 283
 Soikkanen, Hannu 18 (viite 5), 127 (viite 194)
 Sorto, Anna 317 (viite 473)
 Stenius-Kaukonen, Marjatta 124 (viite 189)
 Stubb, Alexander 119 (viite 175), 228 (viite 357), 280, 373 (viite 530)
 Ståhlberg, K. J. 15, 70 (viite 93), 71 (viite 98), 106, 107, 143 (viite 216), 149 (viite 228),
 277, 296 (viite 456)
 Sukselainen, V. J. 288 (viite 442), 291
 Suksi, Markku 249 (viite 381)
 Sunila, J. E. 290

T

Takamaa, Kari 53 (viite 64)
 Tammekann, Eeva-Maija 49 (viite 58)
 Tammio, E. H. I. 207 (viite 326), 220 (viite 345), 235 (viite 364), 239 (viite 369)
 Tanner, Väinö 140 (viite 210), 278 (viite 428), 288 (viite 441)
 Tarasti, Lauri 70 (viite 93)
 Thors, Astrid 119 (viite 175)
 Tiilikainen, Kimmo 98 (viite 140), 297 (viite 457)
 Tiitinen, Seppo 168 (viite 265), 280 (viite 432)
 Toivakka, Lenita 373 (viite 530)
 Toivonen, Ilpo 140 (viite 209), 143 (viite 216)

V

Vanhanen, Matti 170, 303 (viite 464), 323
 Väisänen, Heikki 116
 Väyrynen, Vilho 325
 Väyrynen, Paavo 28 (viite 26), 120 (viite 176), 143 (viite 215)

W

Wrede, R. A. 107, 149 (viite 228)

Z

Zyskowicz, Ben 172 (viite 270)

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	väläkysymys
VNS	valtioneuvoston selonteko
VNT	valtioneuvoston tiedonanto
vp	valtiopäivät
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö



EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

