

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 145

Kari Joutsamo

**VÄLIKYSYMYKSIÄ
PARLAMENTARISMIN
ILMENTÄJÄNÄ
SUOMESSA**

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 145

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 145

KARI JOUTSAMO

VÄLIKYSYMYS
PARLAMENTARISMIN
ILMENTÄJÄNÄ
SUOMESSA

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

VÄLIKYSYMYKSI PARLAMENTARISMIN ILMENTÄJÄNÄ SUOMESSA

KIRJOITTANUT

KARI JOUTSAMO

SUOMALAINEN LAKIMIESTYHDISTYS

Vammala 1980, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-025-5 nid.
ISBN 951-855-026-3 sid.
ISBN 978-951-855-612-4 (verkkojulkaisu)

ISSN 0356-7206 (painettu)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

ALKUSANAT

Käsilläoleva tutkimus on täydennetty ja ajanmukaistettu versio vuonna 1972 samasta aiheesta tekemästäni lisenssiaattityöstä »Välikysymys parlamentarismien ilmentäjänä Suomessa». Tähän teokseen olen ottanut empiiristä aineistoa vuoden 1978 loppuun saakka. Teoksen jäsentelyä ja tutkimuksen käsittelytapaa on myös eräiltä tärkeiltä osin hahmotettu uudestaan.

Professori *Toivo Sainiolle* esitän kiitokseni hänen aikanaan tekemistään parannusehdotuksista samoin kuin professori *Hannu Tapani Klamille*, jonka innostamana ryhdyin kirjoittamaan tätä tutkimusta laajemmalle lukijakunnalle uudistetussa muodossa. Teoksen englanninkielisen tiivistelmän kieliasun on tarkistanut Ph.D. *George Maude*, jolle myös esitän kiitokseni hänen asiantuntevasta työstään. *Suomalaista Lakimiesyhdistystä* kiitän siitä, että se on ottamalla tutkimuksen julkaisusarjaansa tehnyt sen julkaisemisen taloudellisesti mahdolliseksi.

Turussa maaliskuun 12 päivänä 1980,

Kari Joutsamo

Jennylle

SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT	V
SISÄLLYSLUETTELO	VI
LÄHDELUETTELO	IX
LYHENTEET	XIV
VÄLIKYSYMYKS	
I Tutkimuksen teoreettinen luonnehdinta ja raja	1
1. Yleistä	1
2. Tutkimuksen tarkoitus	4
II Parlamentarismi	6
1. Yleinen luonnehdinta	6
2. Typologia	7
21. Traditionaalinen jako	7
22. Funktionaalinen jako	9
3. Historiallinen kehitys	12
31. Englannissa	12
32. Suomessa	16
4. Nykyisestä käytännöstä	18
III Välikysymys	22
1. Historiallinen tausta	22
2. Välikysymyksen menettelytapasäännöt	29
21. Välikysymyksen tekeminen	29
211. Kirjallinen muoto	29
212. Sisällöllinen täsmällisyys	29
213. Kielenkäyttö	32
214. Kieli	32
215. Välikysymyksen osoittaminen	32
216. Välikysymyksen peruuttaminen	33
22. Välikysymyksen esittäminen	33
23. Välikysymyksen käsittely	35
231. Välikysymysten yhdistäminen	35
232. Ministerin vastaus	36
233. Keskustelu	38
234. Siirtäminen ja pöydällepano	40
235. Päiväjärjestykseen siirtymisehdotukset	42

236. Äänestys	46
237. Valiokuntakäsittely	47
238. Katkeamisperiaate	48
IV Välikysymysnormiston sisällönanalyysi	50
1. Yleistä	50
2. »Edustaja»	50
21. Toimikauden alkaminen	50
22. Valtiopäivien hajaantumisen merkitys	51
23. Ylimääräiset valtiopäivät	53
24. Eduskunnan hajoitus	54
25. Vapautus valtiopäivätoimista	56
26. Estyminen edustajantoimen suorittamisesta	56
27. Edustajantoimen keskeytyminen	58
28. Edustajantoimesta vapauttaminen	59
29. Kurinpidollinen pidättäminen istunnoista	61
3. »Valtioneuvoston jäsenelle»	61
31. Yleistä	61
32. Nimityksen pätevyys	62
33. Valtioneuvoston vaihdos	64
4. »Virka-alaan kuuluvasta asiasta»	66
41. Yleistä	66
42. Presidentin ratkaistavat asiat	67
43. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat asiat	71
44. Valtioneuvoston aikomukset	72
45. Keskusvirastot, virastot ja laitokset	73
46. Lainkäyttö	75
47. Delegoitu hallinto ja lainsäädäntö	76
48. Eduskunnan välitön hallinto	77
49. Eduskunnan aikaisemmin tekemä päätös	79
5. »Asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle»	81
6. »Asian laadun vuoksi» (kieltäytymistapaus)	84
61. Kieltäytyminen muissa maissa	84
62. Valtioneuvoston vaihdos	86
63. Muotovirhe	87
64. Virka-alan ulkopuolinen asia	88
65. Oleellinen muutos	88
66. Ulkoinen turvallisuus	88
67. Sisäinen turvallisuus	89
7. »Syyt»	90
V Päiväjärjestykseen siirtyminen ja hallituksen luottamus	92
1. Yleistä	92
2. Valtioneuvoston reagointi	94
3. Nimenomainen luottamuslause	96
4. Valiokuntaan lähettäminen	96

5. Ristiriitatilanteita	100
6. Nimenomainen epäluottamuslause	103
7. Kieltäytymisen ja eduskunnan hajoituksen vaikutus	103
8. Käytännön kehitystrendejä	104
VI Empiirinen tarkastelu	106
1. Välikysymysten lukumäärä	106
2. Välikysymysten tekijät	107
3. Tekoajankohta	111
4. Ministeristön laatu	113
5. Välikysymysten tekoaihe	116
6. Välikysymysten vaikutus	118
61. Juridiset vaikutukset	118
62. Poliittiset vaikutukset	121
VII Yhteenveto	122
1. Välikysymysten tekemisen tarkoitus	122
2. Välikysymysten funktiot	124
3. Välikysymys ylinten valtionelinten suhteiden kannalta	125
31. Yleistä	125
32. Looginen tarkastelu	128
LIITE: Tehdyt välikysymykset 1. 1. 1918—31. 12. 1978	133
SUMMARY	141
ASIAHAKEMISTO	148

LÄHDELUETTELO:

Kirjallisuutta

- Aarnio, Aulis*: Oikeudellisen ajattelun perusteista, Vammala 1971.
- Ahava, Iivar*: Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914.
- Ahla, Eino*: Kansaneduskunta, Valtiotieteitten käsikirja I, s. 418—439, Helsinki 1923.
- Ameller, Michel*: Les Questions instrument du controle parlementaire, Paris 1964.
- Andenaes, Johns*: Statsforfatningen i Norge, Oslo 1962.
- Anscombe, G. E. M.*: Intention, Oxford 1957.
- Aristoteles*: The Politics, Penguin Classics 1969.
- Austin, John*: Lectures on the Philosophy of Positive Law, (rev. and ed. by Robert Campbell) London 1885.
- Bailey, Sydney D.*: British Parliamentary Democracy, London 1962.
- Barenthin, Willi — Roos, Thorbjörn*: Synpunkter på lagregleringen av kommunal interpellation, Förvaltningsrättslig tidskrift 1969 s. 23—36.
- Björkstén, S. R.*: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt, Helsingfors 1929.
- Blondel, Jean — Godfrey, E. Drexel jr.*: The Gouvernement of France, London 1968.
- Bocheński, J. M.*: The Methods of Contemporary Thoughts, Dordrecht 1965.
- Broms, Bengt*: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta, Turku 1967.
- Broomé, Bo — Eklundh, Claes*: Ny regeringsform — ny riksdagsordning, Malmö 1973.
- Brotherus, K. R.*: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys, Porvoo 1968.
- Cederberg, A. R.*: Suomen historia vapauden ajalta, Porvoo 1942.
- Chester, D. N. — Bowring, N.*: Questions in Parliament, Oxford 1964.
- Duverger, Maurice*: Poliittiset järjestelmät. Suom. Jussi Teljo, Porvoo 1955.
- Erich, Rafael*: Parlamentarismi, Valtiotieteitten Käsikirja III, s. 68—81, Helsinki 1923.
- » — Parlamentarism och riksdagsupplösning i Finland. I belysning av de senaste tilldragelserna. Svensk Tidskrift 1924 (ST 1924).
- » — Suomen valtiosääntöoikeus, I—II, Helsinki 1924, Porvoo 1925 (Erich I, II).
- » — Y. W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. LM 1924, s. 52—64 (LM 1924).
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1939.
- Halme, Helge*: Välikysymyssäännöstö Suomen oikeuden mukaan. LM 1929, s. 12—39.

- Hart, H. L. A.*: The Concept of Law, Oxford 1961.
- Hatschek, Julius*: Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, Leipzig 1909.
- Herlitz, Nils*: Nordisk offentlig rätt, I—II, Stockholm 1958.
- Hermanson, Robert*: Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag, JFT 1924, s. 55—71.
- » — Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus, Porvoo 1927.
- Hermanson, Robert* — *Kaira, Kaarlo*: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 4. painos, Porvoo 1965.
- Hidden, Mikael*: Eduskunnan oikeusasiamies, Vammala 1970.
- » — Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista, JFT 1968, s. 459—487.
- » — »Valtiopäivien aikana» valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. LM 1965, s. 1000—1016.
- Hohfeldt, Wesley N.*: Fundamental Legal Concepts, (ed. by W. W. Cook), New Haven & London 1964.
- Holmberg, Håkan*: Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi, Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1942—43, s. 94—118.
- Jansson, Jan-Magnus*: Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- » — Poliitiikan teoria, Helsinki 1970.
- Jennings, Ivor*: Parliament, Cambridge 1961.
- Joutsamo, Kari*: The Role of Preliminary Rulings in the European Communities, Helsinki 1979.
- » — Välikysymys parlamentarismen ilmentäjänä Suomessa, Turun yliopiston kansainvälisen oikeuden ja valtiosääntöoikeuden laitoksen julkaisuja, A 3, Turku 1972.
- Jyränki, Antero*: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919—1976, Vammala 1977.
- » — Sotavoimien ylin päällikkyys, Vammala 1967.
- Jääskeläinen, Mauno*: Sortovuosista Tarton rauhaan. J. K. Paasikivi Suomen politiikassa, (toim. Ilkka Hakalehto) s. 24—52.
- Kaira, Kaarlo*: Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto, LM 1941, s. 365—386.
- Kanger, Stig and Helle*: Rights and parliamentarism, Theoria XXXII 1966, s. 85—115.
- Kaijser, Fritz*: Några antackningar kring det kommunala interpellationsinstitutet, Förvaltningsrättslig tidskrift 1963 s. 97—114 ja 187—231.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan, Vammala 1940.
- » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa, Vammala 1955.
- » — Suomen valtiosääntö, Helsinki 1977.
- » — Tasavallan presidentin asema, Porvoo 1961.
- » — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia, LM 1960, s. 675—709.
- » — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, Porvoo 1969.
- » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta, LM 1956, s. 770—790. (LM 1956).

- Kastari, Paavo*: Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen? T. M. Kivimäki 1886 5.6.1956 juhlaulkaisu, Vammala 1956, s. 173—196.
- Kelsen, Hans*: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1966.
- » — Principles of International Law, (rev. and ed. by Robert W. Tucker), 2nd ed., New York 1967.
- » — Puhdas oikeusoppi, Suom. Olli Nikkola, Porvoo 1968.
- Koja, Friedrich*: Interpellationsrecht und Verschwiegenheitspflicht, Festschrift für Adolf J. Merkl zum 80 Geburtstag, München 1970, s. 151—170.
- Kotonen, Anton*: Voidaanko eduskunnassa tehdyn välikysymyksen käsittely keskeyttää panemalla asia pöydälle? LM 1931, s. 276—284.
- Laakso, Seppo*: Eduskunnan luottamus ja tasavallan presidentin vallankäyttö hallitusta muodostettaessa. Tutkimus HM 36 §:n tulkinnasta. Tampereen Yliopisto, oikeustieteellisen laitoksen monistesarja 1/1970, Tampere 1969.
- » — Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta ja soveltamiskäytännöstä, Vammala 1975.
- Laakso, Seppo — Riepula, Esko*: Eräitä perustietoja perustuslakivaliokunnan jäsenistöstä vv:n 1907—1969 valtiopäivillä. Tampereen Yliopisto, oikeustieteiden laitoksen monistesarja 1/1969, Tampere 1969.
- Lindman, Sven*: Begreppet parlamentarism, Historisk tidskrift för Finland, 1945, s. 126—133.
- » — Studier över parlamentarismens tillämpling i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem, Åbo 1937.
- » — Suomen valtiojärjestelmä, Suom. Matti Haavio, Porvoo 1962.
- Loewenstein, Karl*: Der britische Parlamentarismus, Hamburg 1964.
- Machiavelli, Niccolo*: Ruhtinas. Suom. Aarre Huhtala, Porvoo 1969.
- Maitland, F. W.*: The Constitutional History of England (ed. by H. A. L. Fischer), Cambridge 1968.
- Malmgren, Robert*: Sveriges författningar I—II, Malmö 1948.
- Malmgren, Robert — Sundberg, Halvar G. F. — Petrén, Gustaf*: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, Stockholm 1971.
- von Mangoldt, Hermann — Klein, Friedrich*: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin — Frankfurt 1966.
- Meinander, Ragnar*: Interpellationsinstitutet enligt 1928 års riksdagsordning. JFT 1947, s. 238—268.
- Merikoski, Veli*: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme, Porvoo 1969.
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, 6. painos, Porvoo 1976.
- Montesquieu*: De l'esprit des lois, I, Paris 1922.
- Morrow, William, L.*: Congressional Committees, New York 1969.
- Morscher, Siegfert*: Die parlamentarische Interpellation, Berlin 1973.
- Muukkonen, Pertti*: Muotosäännökset, Vammala 1958.
- Mäenpää, Olli*: Keskusviraston asema valtionhallinnossa, Helsinki 1979.
- » — Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja, C:8, Helsinki 1976.
- Noponen, Martti*: Puoluejärjestelmä. Yhteiskuntatieteitten käsikirja I, Keuruu 1963, s. 511—524.

- Nousiainen, Jaakko*: Hallitus. Yhteiskuntatieteitten käsikirja I, Keuruu 1963, s. 131—134. (Hallitus).
- » — Parlamentarismi. Yhteiskuntatieteitten käsikirja I, Keuruu 1963, s. 455—463.
- » — Suomen poliittinen järjestelmä, Porvoo 1970.
- Nova, Fritz*: Contemporary European Governments, Baltimore 1962.
- Nyman, Olle*: Parlamentarismen i Sverige. Stockholm 1966.
- » — Valtiot ja valtiojärjestelmät, suom. Aira ja Jaakko Kalela, Porvoo 1971.
- Peaslee, Amos J.*: Constitutions of Nations. Vol. III. Europe, The Hague 1968.
- Pierre, Eugène*: Traité de droit politique electoral et parlementaire, Paris 1922.
- Puhakka, Y. W.*: Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa, Helsinki 1923.
- Redslob, Robert*: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918.
- Rieppula, Esko*: Tasavallan presidentin asema ja vaalitapa. Tampereen Yliopisto, oikeustieteen laitoksen monistesarja 2/1972.
- Rinta-Tassi, Osmo*: Kuusinen vallankumousvuosina, Nuori Otto Wille Kuusinen 1881—1920, (toim. Vesa Salminen) s. 99—145, Jyväskylä 1970.
- Ross, Alf*: Dansk statsforfatningret I. København 1966.
- » — Om ret och retfaerdighet, 3. opl., København 1971.
- Rousseau, Jean Jacques*: Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat periaatteet. Suom. J. V. Lehtonen, Hämeenlinna 1918.
- Sainio, Toivo*: Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa, Porvoo 1969.
- Saraviita, Ilkka*: Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen, Vammala 1971.
- Setälä, Emil Nestor*: Puolueparlamentarismi vaiko kansanparlamentarismi, Uusi Suomi 2. 9. 1927.
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta, Vammala 1965.
- Stjernschanz, Göran*: Välikysymysoikeuden käyttö Suomessa vuoteen 1917. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1944, s. 152—174.
- Stone, Roy L.*: An Analysis of Hohfeld, 1963 Minnesota Law Review, n:o 48, s. 313—337.
- Strong, C. F.*: Modern Political Constitutions, 8th ed. by N. G. Clarke, London 1972.
- Ståhlberg, K. J.*: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä, Helsinki 1927.
- » — Puheita 1919—1925, Helsinki 1925.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa, 2. p., Helsinki 1928.
- Svento, Reinhold*: Ystäväni Juho Kusti Paasikivi, Porvoo 1960.
- Tammelo, Ilmar*: Outlines of Modern Legal Logic, Wiesbaden 1969.
- Tanner, J. R.*: The Constitutional Crisis in England in the XVIIth Century. Cambridge 1960.
- Tarjanne, Tapio*: Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa, LM 1953, s. 21—52.
- Tarkiainen, Tuttu*: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä, Jyväskylä 1938.
- Taylor, Eric*: The House of Commons at Work, Pelican Books 1971.
- Valtion virastot ja laitokset*: Valtiohallinnon organisaatio, tehtävät ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1976.

- Varonen, Eino*: Kunnan toimielimet. Kunnallisasiain käsikirja s. 171—194, Helsinki 1961.
- Weber, Max*: Rechtssoziologie, (Hrsg. von Johannes Winckelmann), Neuwied-Rhein & Berlin 1967.
- Westerholm, Kurt*: Bordläggning av interpellationsbehandling i riksdagen, JFT 1953, s. 48—54.
- Wilenius, Reijo*: Filosofia ja politiikka, Rauma 1967.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä, Vammala 1970.
- Winch, Peter*: The Idea of a Social Science, and it Relation to Philosophy, London 1958.
- Wittgenstein, Ludwig*: Philosophical Investigations, Oxford 1953.
- Wheare, K. C.*: Legislatures, Oxford 1968.
- Voionmaa, Väinö*: Välikysymysoikeus ja hallituskysymys, Sosiaalidemokraattinen aikakauslehti 1920, s. 159—161.
- Wright, Georg Henrik v.*: An Essay in Deontic Logic and the General Theory of Action, Amsterdam 1968.
- » — Käyttäytymisen selittämisestä, Psykologia 1/1966, s. 11—23.
- Zitting, Simo*: Omistajavaihdoksesta silmälläpitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia, Vammala 1951.

Virallis- ym. lähteet

- KM 1906:12, Eduskunnan uudistamiskomitean ehdotuksia.
- KM 1917:7, Perustuslakikomitean mietintö n:o 3.
- KM 1917:8, Perustuslakikomitean mietintö n:o 7.
- KM 1921:21, Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö.
- Suomen Kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi, 1918.
- Valtiopäiväasiakirjat,
— ajalta 1.1.1918, 1917 II vp:t — 1978 vp käyty läpi systemaattisesti kaikki ptk:t ja asiak:t välikysymyksiä koskevilta osin.

LYHENTEET:

Asiak.	= asiakirjat
ed.	= edustaja
Edist.	= Edistyspuolue
EOA	= eduskunnan oikeusasiamies
EK	= eduskunta
ETyöJ	= Eduskunnan työjärjestys 19. 12. 1927
EVaaliL	= Laki kansanedustajain vaaleista 13. 6. 1969
GG	= Grundgesetz
HE	= hallituksen esitys
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919
HValL	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950
IKL	= Isänmaallinen kansanliike
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JS	= johtosääntö
Kepu	= Keskustapuolue
KKO	= Korkein oikeus
KM	= komiteamietintö
Kok.	= Kansallinen Kokoomus
KP	= Suomen Kansanpuolue
KTS	= keskipitkän aikavälin suunnitelma
KunL	= Kunnallislaki 10. 12. 1976
K.vk.	= Suomen Kansanvaltuuskunta
LKP	= Liberaalinen Kansanpuolue
LM	= Lakimies
m.	= ministeri
ML	= Maalaisliitto
Nuorsuom.	= Nuorsuomalainen Puolue
OK	= oikeudenkäymiskaari
OKa	= oikeuskansleri
OS	= ohjesääntö
PKP	= Perustuslaillinen Kansanpuolue
pm.	= puhemies
prk.	= perustuslakikomitea
prv.	= perustuslakivaliokunta
prvm.	= perustuslakivaliokunnan mietintö
Ptk.	= pöytäkirja
RKP	= Ruotsalainen Kansanpuolue
RO	= Riksdagsordningen

RSt	= Riksdagsstadga
SDP	= Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue
SKDL	= Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SKL	= Suomen Kristillinen Liitto
SKYP	= Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolue
SMP	= Suomen Maaseudun Puolue
Sos.opp.	= Sosiaalidemokraattinen oppositio
ST	= Svensk Tidskrift
STP	= Suomen Sosialistinen Työväenpuolue
suurv.	= suuri valiokunta
suurvm.	= suuren valiokunnan mietintö
Svenska v.	= Svenska venstern
TP	= tasavallan presidentti
Tp	= Työväen ja Pienviljelijäin Puolue
TPSL	= Työväen ja Pienviljelijäin Sosiaalidemokraattinen Liitto
TyöJ	= työjärjestys
uav.	= ulkoasiain valiokunta
uavm.	= ulkoasiainvaliokunnan mietintö
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928
VN	= valtioneuvosto
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943
VNRatkL.	= Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922
vp	= valtiopäivät
vpm.	= varapuhemies
VYV	= Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja
YVK	= Yhdistys- ja vakuuskirja

I. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN LUONNEHDINTA JA RAJAUS

1. Yleistä

Järjestynyt yhteiskuntaelämä edellyttää aina organisoitua valtastruktuuria. Strukturi voi olla sentraloitu tai desentraloitu. Oikeustieteessä on tapana korostaa sentraloidun valtastruktuurin merkitystä eräänä suuntaa antavana edellytyksenä ja kriteerinä »valtion» muodostumiselle ja tunnistamiselle.¹ Tämä näkemys erottaakin riittävällä, tosin pelkistetyllä selkeydellä »valtion», käsitettynä oikeusjärjestelmäksi pelkästä voiman käyttöön perustuvasta tai ns. primitiivisestä ihmisyyhteisöstä.

Valtiovalta voi olla organisoitu eri periaatteiden mukaisesti. Klassisiin typologioihin sen tarkemmin puuttumatta² voidaan todeta, että tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaisinta pitää silmällä vain lainsäädäntöelimen ja toimeenpanovallan välisestä suhteesta johtuvia eri jaotteluita. Pääjakoisesti voidaan tehdä luokitus parlamentaariseen ja ei-parlamentaariseen valtiosääntötyyppiin ja näistä esitys keskittyy luonnollisesti ensiksi mainittuun.³

Tarkasteltaessa erityisesti parlamentaarista valtiosääntömuotoa on todettava, että se on useimpiin valtioihin, joissa sen esitetään vallitsevan, tuotu lainatavarana. Parlamentarismin kotimaa, jossa se myös on kehittynyt vuorovaikutussuhteessa empiiriseen sosiaaliseen praksikseen, on Englanti. Siksi onkin luonnollista, että esityksessä on syytä jonkin verran tarkastella sitä historiallista kehitystä ja niitä olosuhteita, jotka ovat osaltaan aikaansaaneet parlamentarismin sellaisena kuin tämä termi nykyään yleisesti ymmärretään.

¹ Ks. esim. *Kelsen* (1968) s. 329—333, (1966) s. 163—180, jossa esitetty sentralointi-edellytyksestä kriittinen analyysi, (1967), s. 11—15; *Ross* (1966) s. 29—31; *Strong* s. 4—7.

² Ks. *Aristoteles* s. 116; *Machiavelli* s. 15; *Montesquieu* s. 8; *Rousseau* s. 110—112; *Austin* s. 238.

³ Ks. erästä kokonaissjaottelua *Strong* s. 67.

Marxilaisen yhteiskuntafilosofian yleismaailmallisena seurauksena on ollut juuri muutoksen ja kehityksen mukaantulo tieteellisiin teorioihin.⁴

Empiiris-analyyttisen tutkimusotteen eräänä heikkoutena on juuri ollut liian »poikkileikkausmaisen» staattisten kuvausten esittäminen. Muutos esitetään loogisen atomismin pohjalta pelkästään siirtymisenä asiantilasta toiseen.⁵ *Intention* käsitteen mukaantulo viimeaikaiseen tieteen-teoreettiseen keskusteluun⁶ on mahdollistanut yhteiskunnallisten muutosten osalta toisen tarkastelumahdollisuuden marxilaisen viitekehyksen ohella.

Dialektis-materialistinen metodi, joka lähtee ennen kaikkea taloudellisten tekijöiden pohjalta, pyrkii yhdistämään harmooniseksi kokonaisuudeksi sekä idealistisia (yleiskäsitteet) että realistisia aineksia (objektiivinen fyysinen todellisuus, materialistinen etiikka) ja näkemään oikeusjärjestelmän yhteiskunnan ala- ja ylärakenteen keskinäisen ajallisesti päättymättömän vuorovaikutussuhteen tuloksena. Dynaamisuus tulee siis jo sisällytettynä teorian lähtökohtiin.

Intention käsitteeseen rakentuva ajatusmalli näkee taas päämäärätietoisien toiminnan (praktinen syllogismi, yms.) lähtökohtana. Yhteiskunnallisten toimintojen korostetaan syntyvän rationaalisen, reflektoidun ajatustoiminnan tuloksena. Vastakohtana Austinista oikeusteorian piirissä liikkeellelähteneelle, »lakipositivismiksi» yleisesti kutsutulle ajatustavalle,⁷ joka korostaa »pakottavien määräysten» ja »totunnaisen kuuliaisuuden» merkitystä, intentionaalisuuden käsitteestä liikkeellelähtevä oikeustereettinen ajattelu tulee korostaneeksi »internal aspect»-näkökohtaa. Oikeusjärjestelmän ajan myötä muuttuvaksi perustaksi tulee normisubjektien rationaalinen, päämäärätietoinen käyttäytyminen.⁸

Tässä esityksessä tullaan osaksi jo eräistä maantieteellisistä sattumista johtuen keskittymään paljolti juuri *Hartin* käsityksiin pohjautuvaan vii-

⁴ Näiden jonkin verran yleisluonteisten käsitteiden välisistä suhteista voidaan konventionaalisesti todeta, että »kehitys» = muutosta kohti »parempaa» ja »parempi» käsitettynä tässä objektiivisten historiallisten lainalaisuuksien toteutumiseksi.

⁵ Ks. esim. v. Wright (1968) s. 40.

⁶ Ks. esim. Weber s. 96; Wittgenstein s. 69—85; Anscombe erit. s. 24, 61—71, 86—93; Winch s. 21—23; v. Wright (1966) s. 17—19; Wilenius s. 123—145; Aarnio (1971) s. 1—2, 33—35.

⁷ Termi »lakipositivismi» tässä ymmärretty *Hartin*, s. 253—254, esittämän määritelmän mukaisesti.

⁸ *Hart* s. 97—107.

tekehykseen parlamentarismia ja välikysymystä dynaamisina ilmiöinä tarkasteltaessa. Muulta osin esityksessä pitäydytään loogis-analyttiseen ja sitä täydentäen empiiriseen tutkimusotteeseen. Yhteenvedossa pyritään näistä saamaan aikaan sitten jonkinlainen, mahdollisimman ristiriidaton synteesi.

Lopuksi todettakoon vielä se ilmeinen teoreettinenkin yhdenmukaisuus, mikä vallitsee Common Law -järjestelmän ja case law -metodin toisaalta ja intentionaalisuuden ja »internal aspect'in» välillä toisaalta. Common Law järjestelmä, jossa prejudikaatit ja tapaoikeus tulevat korostetusti esille, tekee valtiosääntöoikeudestakin helposti kokoelman päällekkäisiä kerrostumia parlamentin ja tuomioistuinten ratkaisuja ja institutionalisoituja tapanormeja. Common Law-maista täydellisimmin kodioidut valtiosäännöt ovat liittovaltion muotoon organisoiduissa, yhtenäisvaltioista ne saattavat kodifioituna kokonaan puuttuakin, kuten Englannissa.⁹

Englannin tapauksessa valtiosääntö joustaa ja muuttuu historian kuluessa sen myötä miten tuomioistuinikäytäntö ja tapanormit sekä ennen kaikkea Parlamentin praksis muuntuvat. Voidaan sanoa, että »strategisilla» paikoilla toimivien elinten, viime kädessä yksityisten soveltajien »internal aspect» on hyvin keskeisenä tekijänä muuttamassa ja mahdollisesti kehittämässä parlamentaarisen valtiosääntömuodon »primäärilähdetä», Englannin paljolti kirjoittamatonta valtiosääntöä.¹⁰

Toisaalta edellä mainittu teoreettinen yhdenmukaisuus aiheuttaa sen, että »internal aspect»-näkökulmaan on suhtauduttava mannermaisen oikeusteorian ja -käytännön pohjalta rakentuneen valtiosäännön osalta eräin varauksin, jotka johtuvat juuri säädösten staattisista ja objektiivisista, soveltajista (paljolti) riippumattomista tekijöistä.

Silti tämä rajoitus jää käytännössä paljolti merkityksettömäksi, sillä valtiosääntöoikeus on kenties hyvinkin tyypillinen oikeuden osalohko, jossa empiirisen sosiaalisen praksiksen synnyttämät tarpeet ja objektiivisiksi luonnehdittavissa olevat vaatimukset tunkeutuvat tapanormien ja

⁹ Strong s. 132—138; Bailey s. 2; Kastari (1969) s. 70.

¹⁰ Ks. tässä suhteessa erittäin mielenkiintoista European Communities Act'ia vuodelta 1972, Section 2, jossa Parlamentin suvereniteettiin Yhdistyneen Kuningaskunnan Euroopan yhteisöön liittymisen johdosta aiheutuneet rajoitukset on kyseisellä parlamenttilailla jätetty strategisten soveltajien, tuomioistuinten toteutettaviksi, ks. tarkemmin Joutsamo (1979) s. 251—253.

sovinnaissääntöjen muodossa läpi säädösverkoston riippumatta siitä, kuinka täydelliseksi ja yksityiskohtaiseksi se onkin pyritty tekemään.

2. Tutkimuksen tarkoitus

Luonteva tapa hahmottaa oikeustieteellisen tutkimuksen tarkoitusta on esittää kolmijako lainsäätäjää, lainsoveltajaa ja normisubjektia osittain loogisesti toisiaan leikkaaviksi vaihtoehtoisiksi adressaateiksi tutkimukselle.¹¹ Tutkimuksen neljäntenä adressaattina on luonnollisesti myöhempi tutkimus.

Valtiosääntöoikeuden osalta tilanne ei kuitenkaan ole aivan näin ylimalkaisesti esitettävissä. Jos otamme ensimmäisen adressaatin, *lainsäätäjän*, ts. eduskunnan, on erotettavissa sisäinen ja ulkoinen funktio. Sisäinen tarkoittaa niitä 1) lakeja, 2) päätöksiä, 3) konventioita, joilla eduskunta on oman toimintansa järjestänyt. Ulkoinen funktio tarkoittaa taas sitä »varsinaista» lainsäädäntöä, joka koskee muutakin yhteiskuntaa. Tähän ryhmään kuuluu myös valtiosääntöoikeuden alaan liittyviä normeja.

Toiseksi eduskuntaa voidaan tarkastella, ei lainsäätäjän, vaan *lainsoveltajan* roolissa. Tällöin eduskunta luo »prejudikaatteja» omalle toiminnalleen. Erityisen tärkeitä tässä suhteessa ovat puhemies ja prv. Mitään eduskunnasta riippumatonta, parlamentaarista kontrollista eriytyntä valtiosääntöoikeudellista tuomioistuinta Suomessa ei ole.

Kolmanneksi eduskuntaa voidaan tarkastella pelkän *yhteiskunnallisen instituution* asemassa, instituution, jonka funktioina ovat mm. lainsäädäntö, tulo- ja menoarviosta päättäminen, eräät hallinnolliset ja juridiset valvontatehtävät jne. Eduskunta on tällöin tarkasteltavana pelkän *normisubjektin* asemassa.

Sekä lainsoveltajan että normialamaisen roolissa voidaan tarkastelu lisäksi kohdistaa paitsi eduskuntaan kokonaisuudessaan, myös siellä vaikuttaviin *puolueryhmiin* ja viime kädessä yksityisiin edustajiin. Tällöin otetaan tarkasteltavaksi ryhmien ja yksilöiden toiminta syrjäyttäen eduskunta kaikissa edellä esitetyissä rooleissaan.

Mikäli tutkimus suunnataan pääasiallisesti eduskunnan lainsäätäjäfunktioon kohdistuvaksi, tulee siitä voittopuolisesti *de lege ferenda*-aspekteja sisältävä *normisuositus*. Mikäli adressaattiksi taas valitaan eduskunta

¹¹ Vrt. Aarnio (1971) s. 67—69, 195—197.

instituutiona, normisubjektina, painottuu tutkimuksessa *kuvaus* siitä miten kyseinen instituutio *toimii*. Tätä kuvausta voidaan luonnollisesti hajottaa vielä yksityiskohtaisempiin osiinsa ottamalla adressaateiksi puolue-ryhmät ja yksityiset edustajat. Kuitenkin voidaan tähänkin esitystapaan luontevasti liittää normisuosituksia eduskunnan ja sen osakomponenttien »käyttäytymiskonventioiden» osalta.

Edellä esitetyt vaihtoehdot tutkimuksen primääriksi adressaatiksi eivät kuitenkaan ole mitään toisilleen vastakkaisia, vaan aiheuttavat vain *painopisteen siirtymiä*. Tämän tyyppisessä tutkimuksessa ei ole syytä lähteä pääpainoisesti de lege ferenda-linjoille. Siten tutkimuksen painopiste, käytännön tekijöistä johtuen, on eduskunnassa, puolueyhmissä ja yksityisissä edustajissa *lainsoveltaja-* ja *normialamaisrooleissa*.

Luonnollisesti tutkimus palvelee myös myöhempää aihetta sivuavaa oikeustieteellistä tutkimusta.

II. PARLAMENTARISMI

1. Yleinen luonnehdinta

Termillä »parlamentti» ymmärretään yleensä kansanedustuslaitosta, jolla on toimivallassaan lainsäädännön ja valtiontalouden piiriin kuuluvia asioita.¹

Termillä »parlamentarismi» taas ymmärretään yleensä sellaista hallitustapaa, jossa ministeristö on ensinnäkin toimistaan poliittisesti vastuussa (tarkoituksenmukaisuusvastuu).² Tämän vastuun taas voidaan katsoa aktualisoituvan, saavan empiiristä todellisuuspohjaa lähinnä kolmen eri tyyppisen ilmiökokonaisuuden yhteydessä (ryhmitettynä lähinnä aikadimension mukaisesti). Ensinnäkin se vaikuttaa ministeristön muo-
dostamisessa, toiseksi sen toimikautena *hypoteettisesti rajoitettuna toimivaltana* ja kolmanneksi *ministeristön hajoamisessa*.³

Toiseksi »parlamentarismi» tarkoittaa lisäksi sitä, että parlamentilla on *yleinen oikeus evätä ministeristöltä luottamus* jostakin tietystä toiminnasta tai toimimattajättämisestä riippumatta.⁴ Jos mielipide-eroavuudet ministeristön ja parlamentin välillä kärjistyvät luottamuslauseäänestyk-

¹ »Parlamentin» olemassaolo ei vielä välttämättä sisällä »kansanvaltaisuuden», so. demokratian käsitettä.

² *Erich II* s. 81—82; *Hermanson* (1927) s. 45; *Ståhlberg* (1927) s. 10, 20—21; *Puhakka* s. 30, 184, 187; *Lindman* (1937) s. 10—11; *Hakkila* s. 174—178; *Nousiainen* (1970) s. 293; *Kastari* (1969) s. 152, 187—188; *Merikoski* (1969) s. 23; *Duverger* s. 30; *Nyman* (1966) s. 7; *Bailey* s. 178—179.

³ *Erich II* s. 81—83; *Hakkila* s. 184; *Hermanson* (1927) s. 45 ja *Ross* (1966) s. 254, joka mainitsee parlamentaariseen kontrolliin kuuluviksi myös eduskunnan finanssivallan ja sille pidätetyn lopullisen päätösvallan eräissä hallintoasioissa, mutta lukee mukaan lisäksi oikeudellisen vastuun.

⁴ *Erich II* s. 81—83, (LM 1924) s. 58—59; *Puhakka* s. 189; *Hakkila* s. 176; *Merikoski* (1974) s. 99, (1969) s. 23—24; *Kastari* (1969) s. 152; *Laakso* (1969) 16—18; *Rieppula* s. 7.

seksi merkitsee ministeristön tappio sille eroamisvelvollisuutta (poikkeuksena valtiosääntöön mahdollisesti sisällytetty hajoitusoikeus).⁵

Parlamentarismien *edellytyksistä* voidaan taas mainita, että se vaatii perustakseen ensinnäkin kehittyneen puoluejärjestelmän.⁶ Tässä esityksessä ymmärretään »parlamentarismiksi» vain sellainen valtiojärjestys, jonka perustalla on monipuoluejärjestelmä (vastakohtana yksipuoluejärjestelmä), sillä järjestyneen *opposition* voidaan sanoa olevan parlamentarismien toisena edellytyksenä.⁷ Yksipuoluejärjestelmä pohjautuu siksi erilaiseen valtastruktuuriin, että sen käsitteleminen samanaikaisesti olisi vaikeaa.

Jonkinlaisena yhdistävänä väliportaana voidaan kuitenkin pitää Itä-Euroopan kansandemokratioita, joissa on yleensä vallassa kommunisti-, sosialisti- ja agraaripuolueiden koalitio ja joissa parlamentaariset toimintamuodotkin saavat jonkin verran samanlaisia piirteitä kuin monipuoluejärjestelmissä.⁸

Tässä luvussa ei parlamentarismien enempää teoreettisessa kuin historiallisessakaan käsittelyssä pyritä kuin hyvin kurssoriseen yleiskatsaukseen edellä esitetyn jaottelun kahden ensimmäisen ilmiökokonaisuuden, ministeristön muodostamisen ja sen rajoitetun toimivallan osalta. Sen sijaan ministeriön hajoamisesta pyritään seuraavassa luvussa käsittelemään välikysymys omana kokonaisuutenaan, Suomen osalta yksityiskohtaisesti.

2. Typologia

2.1. Traditionaalinen jako

Parlamentarismia on luokiteltu monellakin tapaa. Traditionaalinen jako on toisaalta »englantilaisen» toisaalta »ranskalaisen» parlamentarismien erottaminen.⁹ Se mitä näillä parlamentarismien kahdella eri toteutus-

⁵ *Erich I* s. 372—374, II s. 83; *Hermanson* (1927) s. 45; *Ståhlberg* (1927) s. 51; *Hakkila* s. 184.

⁶ *Duverger* s. 13; *Jennings* s. 530—531; *Nousiainen* (1970) s. 295, (1963) s. 458.

⁷ *Duverger* s. 14, 17; *Lindman* (1962) s. 47; *Nousiainen* (1970) s. 295; *Jansson* (1970) s. 170.

⁸ *Ameller* s. 202.

⁹ Ks. esim. *Redslob* s. 186; *Ståhlberg* (1927) s. 15. Termi »ranskalainen» tarkoittaa tällöin III:n tasavallan aikaista tilannetta.

mallilla tarkoitetaan, jää kuitenkin, jos pidetään liiaksi kiinni paikallisista ja historiallisista yhteyksistä, pelkästään tyyppiä *sui generis*. Jos taas pyritään erottamaan niistä joitakin oleelliseksi katsottavia tekijöitä funktoreiksi, jää funktoreiden valinta paljolti subjektiivisten arviointien varaan.

Redslob esittää englantilaisen järjestelmän »todellisena», ranskalaisen taas »epäaitona» parlamentarismina. Hän kiinnittää kuitenkin jonkin verran huomiota niinkin epäoleelliseen tekijään kuin eroon monarkia — tasavalta.¹⁰ Muina tekijöinä hän mainitsee: 2) Hajoitusoikeuden tosiasiallinen puuttuminen ranskalaisesta mallista. 3) Ministerien vastuu ranskalaisessa parlamentarismissa suuntautuu ensisijassa puolueyhmiin, englantilaisessa taas äänestäjäkuntaan.¹¹

Ståhlberg ei myöskään aivan tyhjentävästi tuo esille, mitä hän pitää tunnusomaisina piirteinä toisaalta »englantilaiselle», toisaalta »ranskalaiselle» parlamentarismille. Tekijöinä, jotka on otettava huomioon, hän mainitsee:¹² 1) Parlamentin hajoitusoikeus, Englannissa on, Ranskassa käytännössä ei. 2) Ministeristön riippuvuussuhde, Englannissa vaaleista, Ranskassa parlamentin kokoonpanosta. 3) Puolueolosuhteet, Englannissa enemmistövaalit, Ranskassa ei ja sen vuoksi monipuoluejärjestelmä. 4) Luottamuksen menettämisen herkkyyys Englannissa pieni, Ranskassa suuri. 5) Ministeristön johto parlamentissa Englannissa suuri, Ranskassa vähäinen.

Tämän klassisen typologian merkitystä ei sovi väheksyä, vaikka sen merkitys ilmeneekin enemmän Suomen voimassaolevien valtiosääntöoikeudellisten normien genetiikan kuin niiden nykyisen soveltamisen yhteydessä. Silti on luontevampaa ryhtyä hahmottamaan eri parlamentarismityyppejä systemaattisemmin yleisistä lähtökohdista käsin. Sitä ennen on kuitenkin muistutettava vielä siitä, etteivät eri tyyppisten »parlamentarismien» (samoin kuin »parlamentarismi»-käsitteen itsensä) rajat ole mitään ehdottomia muuta kuin pelkkinä kielellisinä ilmaisuina. Empiirisen sosiaalisen todellisuuden mukaanottaminen saa aikaan merkitysdimension tietynasteisen epämääräisyyden välityksellä jonkin verran

¹⁰ *Redslob* s. 106—109.

¹¹ *Redslob* s. 120—134, 136.

¹² *Ståhlberg* (1927) s. 14.

epätarkkuutta, eri tyyppien rajat sulautuvat itse asiassa liukuvaksi skaalaksi.¹³

22. Funktionaalinen jako

Jos parlamentarismi ymmärretään, kuten edellä on esitetty, ministeriön poliittiseksi vastuunalaisuudeksi parlamentille ja parlamentin rajoittamattomaksi oikeudeksi antaa ministeristölle epäluottamuslause, on ensinnäkin syytä tehdä ero *varsinaisen* ja *näennäisparlamentarismin* välillä. Jälkimmäiseksi voidaan kutsua valtiosääntötyyppiä, joka toteuttaa vain jonkin edellä¹⁴ mainituista neljästä parlamentarismin välttämättömästä minimivaatimuksesta (luottamusvaatimus ministeristöä muodostettaessa, hypoteettisesti rajoitettu toimivalta, eroamisvelvollisuus luottamuksen lakatessa ja yleinen, rajoittamaton oikeus luottamuksen eväämiseen).

Esim. Sveitsissä ei ole mahdollista esittää epäluottamusta ministeristölle kesken parlamentin vaalikautta. Poliittinen epäluottamus voidaan ilmaista vasta seuraavien vaalien yhteydessä jättämällä ao. jäsen(et) uudelleen valitsematta.¹⁵ Tämä järjestelmä ei siten riittävästi täytä kolmatta eikä neljättä edellytystä.

U.S.A:ssa taas kongressi ei voi lainkaan äänestyksellä evätä luottamustaan ministereiltä, jotka ovatkin lähinnä presidentin luottamusmiehiä ja neuvonantajia. Sen sijaan siellä on mahdollista »hearing-menettelyn» puitteissa kuulustella ministereitä.¹⁶ Hearing-menettelyn pääpaino on kuitenkin tietojen hankkimisessa eri eturyhmiltä ja virkamieskunnalta, ministerivastuu ei siinä toteudu välittömästi muuta kuin julkisuusperiaatteen muodossa,¹⁷ välillisesti se julkisen mielipiteen painostuksen takia tai virkasyyteuhan nojalla on kuitenkin mahdollinen.

Varsinaisen parlamentarismin sisällä voidaan tehdä jaotteluita useidenkin periaatteiden mukaisesti. Tarkoituksenmukaisinta lienee kuitenkin

¹³ Ks. merkitysdimension epämääräisyydestä esim. Ross (1971) s. 132—145, 157—158; Hart s. 121—127; Bocheński s. 47—51.

¹⁴ s. 6.

¹⁵ Sveitsin valtiosäännön 96 art., Peaslee s. 958. Ks. myös Strong s. 237—239.

¹⁶ Morrow s. 162—163.

¹⁷ Morrow s. 91—97.

kin suorittaa aluksi jako *dualistiseen* ja *monistiseen* järjestelmään.¹⁸ Dualistisessa järjestelmässä valtion päämiehellä on oikeus hajoittaa parlamentti ja määrätä uudet vaalit toimifettavaksi. Tämä oikeus on luonnollisesti voimakkaana tekijänä kontrolloimassa parlamentin toimintaa. Sen eduksi on esitetty se, että se hillitsee parlamenttia suorittamassa liian äkillisiä päätöksiä, koska valtion päämiehellä on mahdollisuus »vedota suoraan kansaan».¹⁹ Tässä esityksessä dualistiseen järjestelmään luetaan kuuluvaksi paitsi järjestelmät, joissa itsenäisen aseman omaavalla valtion päämiehellä on hajoitusoikeus, myös ne järjestelmät, joissa tosiasiallisesti ylintä hallitusvaltaa käyttävällä pääministerillä on hajoitusoikeus. Englannissa hajoitus (dissolution) on käytännössä sääntönä, »dissolution by efflux of time» on vain tieteiskirjallisuudessa esitetty teoreettinen vaihtoehto.²⁰

Monistinen järjestelmä ei sen sijaan tunne hajoitusoikeutta. Parlamentti päättää itse mahdollisista ennenaikaisista vaaleista tai sitten tällaista mahdollisuutta ei ole lainkaan. Jälkimmäisestä voidaan esimerkkinä mainita Norja.²¹

Toinen jakoperuste voidaan ottaa luottamusvaatimuksen ilmenemisestä ministeristön muodostamisen yhteydessä. Luottamusvaatimus voi olla hypoteettinen tai aktuaalinen. Ensiksimainitussa tapauksessa voidaan puhua pelkästä *kontrolliparlamentarismista*,²² jolloin parlamentilta puuttuu välitön aktuaalinen vaikutus ministeristön muodostamiseen, sillä on vain jälkikontrolli, mahdollisuus evätä luottamus jo muodostetulta ja toimivalta ministeristöltä. Usein tästä tyypistä käytetään nimitystä »negatiivinen» tai »minimiparlamentarismi».²³

Toiseksi voidaan puhua *delegointiparlamentarismista*,²⁴ jolloin parlamentti vaikuttaa välittömästi siihen, mitkä ryhmittymät ja ketkä henkilöt ministeristöön valitaan. Ministeristö on ikäänkuin parlamentin delegoima

¹⁸ Nousiainen (1970) s. 294, (Hallitus) s. 132, (1963) s. 457; Laakso (1975) s. 12—23.

¹⁹ Esim. Kastari (1940) s. 230, (1961) s. 48.

²⁰ Kastari (1940) s. 9.

²¹ Nousiainen (1963) s. 457.

²² Kanger s. 110.

²³ Ks. esim. Ståhlberg (1927) s. 74; Hakkila s. 187; Nousiainen (1970) s. 312—313.

²⁴ Kanger s. 110.

elin. Esim. Saksan Liittotasavallassa liittopäivät valitsevat liittokanslerin, pääministerin.²⁵ Vielä selvemmin Ruotsin uuden 1974 hallitusmuodon 6. luvun 2—4 §:ien mukaan Ruotsin hallitus syntyy pelkästään kansanedustuslaitoksen toimesta.

Koska esitetyt kaksi jakoperustetta ovat itsenäisiä eivätkä toisiaan poissulkevia, muodostuu niistä neljä pääalajia parlamentarismia:

Kuvio I: Parlamentarismin pääajit

		Hajoitusoikeus	
		on	ei ole
on Etukäteis- kontrolli	1. Dualismi (Iso-Britannia)	2. Voimakas parlamentarismi (Saksan L.tasav.) ²⁶	
	3. Voimakas valtionpäämiesvalta (Ranska V tasav.)	4. Monismi (Norja) ²⁷	
ei ole			

Tapaus 1. on geneettisesti vanhin, tapaus 2. siitä korostetusti edustajavaltaisempi, tapaus 3. valtionpäämiesvaltaisempi muunnos. Tapaus 4. on sen sijaan muita harvinaisempi.

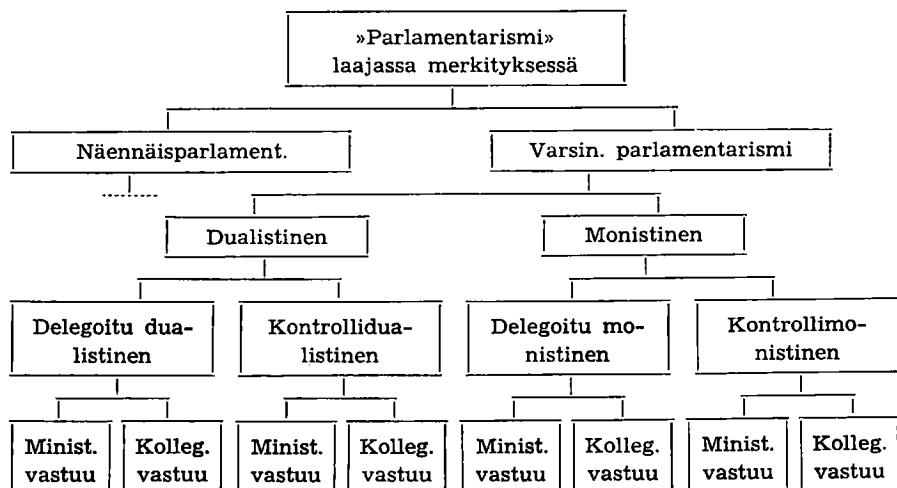
Parlamentarismi voidaan juridisten kriteerien nojalla luokitella vielä sen mukaan, kohdistuuko epäluottamuslause aina välttämättä koko ministeristöön vai onko »yksilöity» epäluottamuslause mahdollinen. Tämän mukaisesti voidaan puhua *ministeriparlamentarismista* ja *kollegisesta parlamentarismista*. Tämä jaottelu on edelliseen nähden sekundäärinen, joten voidaan esittää seuraavanlainen parlamentarismin päätyyppien »sukupuu»:

²⁵ GG 63 §, ks. v. Mangoldt—Klein, s. 1224—1240.

²⁶ Saksan Liittotasavallassa on liittokanslerin 21 vrk:n aikana epäluottamuslauseeseen esittämisen jälkeen mahdollista pyytää presidenttiä hajottamaan liittopäivät (= alahuone), mutta tämä alahuone voi torjua yrityksen valitsemalla uuden liittokanslerin ennen kuin presidentti antaa hajoitusmääräyksen, ks. GG 68⁽¹⁾ § ja v. Mangoldt—Klein s. 1303—1312.

²⁷ Ks. Norjan HM 12 ja 80 §:t, v:sta 1884 lähtien on kuitenkin konventionaalisesti vaadittu parlamentarismia, enemmistöhallitukset eivät kuitenkaan ole pakollisia, hypoteettinen luottamus riittää, ks. Andenaes s. 99.

Kuvio II: Parlamentarismin typologia



Tähän pääasiassa juridisten tekijöiden varaan rakennettuun typologiaan voidaan luonnollisesti lisätä vielä poliittisia kriteereitä, ennen kaikkea jaottelu kaksi- tai monipuoluejärjestelmä. Tällöin voidaan havaita klassisen typologian, englantilainen—ranskalainen rajoittuvan vain ministerivastuullisen delegoidun dualistisen parlamentarismin sisälle, jos pidetään silmällä muodollisesti Ranskassa vallalla ollutta järjestelmää. Jos taas tosiasiallinen tilanne otetaan huomioon saadaan klassisesta typologiasta jaottelu edellämainitun ja ministerivastuullisen delegoidun monistisen parlamentarismin välille.

3. Historiallinen kehitys

31. Englannissa

Englannin parlamentin historia alkaa jo ennen normandilaisaikaakaan, jolloin kuninkaan apuna oli »Witenagemont», sadan johtavan ylimyksen kokous, jolla teoriassa oli joka suhteessa ylin valta.²⁸ Normannien mukana tuli »Curia Regis»-instituutio, josta sittemmin kehittyi mm. nykyinen ylähuone.²⁹ Curia Regis oli lääninherrojen ja ylimmän papis-

²⁸ Bailey s. 12; Nova s. 29; Loewenstein s. 17.

²⁹ Maitland s. 60—64; Bailey s. 14; Loewenstein s. 17.

ton kokous. Sen rinnalle kasvoi alahuoneeksi vähitellen muidenkin taloudellisesti tärkeimpien väestönosien edustus, sillä näiden kokousten tärkeimpänä funktiona oli verojen ja maksujen vahvistaminen. Merkittäviä kehitysvaiheita olivat Juhana I:n käskykirje v:ltä 1213, Henrik II:n »parlamentit» v. 1254, 1261, 1264 ja 1265 sekä Edward I:n »malliparlamentti» v. 1295, jota monet pitivät ensimmäisenä varsinaisena parlamenttina, koska siinä oli vakiintunut edustusperiaate.³⁰

Normannien vaikutuksesta alkoi toisaalta eriytyä toimeenpanoelin, aluksi »suuri neuvosto» (Great Council),³¹ sitten »pysyvä neuvosto» Henrik VI:n aikana »valtakunnan neuvosto» (Privy Council) ja lopulta Tudorien ja Stuartien aikana valtakunnan neuvoston sisärengas alkoi pitää »kabinettikokouksia», josta syntyi nimi »Cabinet» sekä sittemmin »Cabinet System», parlamentaarinen hallitustapa.³²

Tudorien aikana parlamentti oli syrjässä päätöksenteosta. Tämän aikakauden merkityksenä parlamentarismen kehitykselle onkin esitetty vain se, että voimakkaat Tudor-hallitsijat kunnioituksesta yleensä säilyttivät parlamentin.³³

Stuartien kausi sen sijaan on parlamentarismen kannalta ensiarvoisen tärkeä. Parlamentin muodollisessa toimivallassa oli kauden alkaessa veroista ja maksuista päättäminen sekä yksityisten kansalaisten anomukset ja valtiorikosasiat. Kaksi ensiksimainittua keskittyivät lähinnä alahuoneelle, kaksi jälkimmäistä ylähuoneelle. Stuartien aikana parlamentti pyrki ensinnäkin saamaan »proklamaatiot», kuninkaan antamat lainsäädökset astetta alemmaksi parlamentin säätämää lakia. Toiseksi pyrittiin myös puuttumaan toimeenpanovaltaan, ts. luomaan hallitusvallasta parlamentaarisesti vastuunalainen elin.

Tämän pyrkimyksen taustalla on nähtävä Englannin merivallan nousu, kaupan voimakas kasvu ja kaupunkiporvariston taloudellisen vallan ja merkityksen nousu. Kaupunkiporvaristo yhdessä puritaanisen maalaisaateliston kanssa muodosti alahuoneen jäsenistön rungon. Jäsenten talou-

³⁰ Kaksi edustajaa joka kreivikunnasta, citystä ja borough'ista, ks. *Maitland* s. 177; *Bailey* s. 56—58; *Loewenstein* s. 22.

³¹ *Maitland* s. 199—203; *Strong* s. 213.

³² *Bailey* s. 161—162; *Strong* s. 213—214. Termeillä »Ministry» ja »Cabinet» on silti vielä eroa. Ministerit jakaantuvat Englannissa toisaalta »Cabinet rank», toisaalta »tavallisiin» ministereihin. Erona on se, että »tavallinen» ministeri ottaa osaa ministeristön kokouksiin vain, milloin hänen toimialaansa kuuluvia asioita käsitellään, ks. *Duverger* s. 59; *Nova* s. 21.

³³ *Tanner* s. 5—6; *Strong* s. 26.

dellisten voimavarojen nopea kasvu heijastui pyrkimyksenä sen oman valtiollisen merkityksen lisäämiseen. Nämä pyrkimykset kärjistivät suhteet kuninkaaseen ja ylimpään aatelistoon.

Jaakko I:n aikana kriisi ei vielä tullut avoimeksi selkkaukseksi, mutta Kaarle I:n omavaltainen vero- ja tullipolitiikka sai aikaan ristiriitojen kärjistymisen vähitellen vallankumoukseksi. Jo v. 1625 alahuone vaati »Petition of Rights» asiakirjassa parlamentaarista toimeenpanovallan kontrollia. Kuninkaan epäonnistuttua maan hallitsemisessa ilman parlamenttia tämä uudelleen kokoonnuttuaan sääti v. 1641 »Triennial Act'in», jossa parlamentin kokoontuminen tuli jo melko riippumattomaksi kuninkaasta. Samana vuonna alkoi sisällissota, joka päättyi parlamentin kannattajien voittoon.

Tämän jälkeen tehtiin eräitä valtiosääntöehdotuksia. Huomattavin oli aluksi »Hheads of Proposals» v. 1647, joka sisälsi jo parlamentaarisen vastuuperiaatteen. »Levellers»-niminen armeijassa ja parlamentissa vaikuttanut ryhmittymä (johtaja John Lilburne) vaati jo tällöin yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta ja ylähuoneen poistamista.³⁴ Nämä toimenpiteet suoritettiin 6. 1. 1649 ja alkoi muodollisesti parlamentin, tosiasiallisesti vähitellen armeijan valtakausi. V. 1657 toteutettu valtiosääntö »Humble Petition and Advice» sisälsi lopulta kabinettijärjestelmän.³⁵ Ministeristön jäsenten toimikausi tuli riippuvaiseksi parlamentin luottamuksesta. Vastapainoksi ilmenneelle lyhytjännitteisyydelle samalla säädöksellä palautettiin toinen kamari.

Epäluottamuslause, joka tähän saakka oli ollut mahdollista vain yhdistettynä juridiseen vastuuseen, syytteeseen panon (= »impeachment») yhteydessä, tuli tällöin teoriassa (ei kertaakaan käytännössä) mahdolliseksi esittämällä pelkkä epäluottamuslause-ehdotus äänestettäväksi alahuoneessa.

Restauraatio v. 1660 muutti luonnollisesti valtiomuotoa, mm. kabinettijärjestelmä poistettiin. Silti restauraatio ei enää pystynyt muuttamaan parlamenttilakien ylemmänasteisuutta proklamaatioihin nähden. Parlamentille oli hallintoasioissakin kehittynyt kokemusta ja toimintamuotoja, jotka heijastuivat pyrkimyksinä määrätä mm. ulkopolitiikasta. Ylähuoneen asema osoitti myös vähitellen heikkenemisen merkkejä.

V. 1675 perusti Shaftesburyn jaarli ensimmäisen puolueen (Green

³⁴ Tanner s. 154.

³⁵ Tanner s. 194—198.

Ribbon Club)³⁶ ja pian vakiintuivat nimitykset »whig» (Shaftesburyn kannattajat) ja »tory» (kuningasmieliset) kahdelle toimivalle puolueyhmittymälle parlamentissa.

V:n 1688 »mainio vallankumous» vahvisti edelleen parlamentin itsenäistä asemaa kuninkaaseen nähden (»Bill of Rights») ja lopullinen kehitysvaihe saavutettiin v. 1714 Hannover-suvun noustessa valtaistuimelle. Tällöin pääministeri tuli asemaltaan maan politiikasta ensisijaisen vastuun kantavaksi poliittiseksi hahmoksi.³⁷ Samanaikaisesti alkoi vakiintua myös käytäntö, että ministerit valittiin parlamentissa, vähitellen ennen kaikkea alahuoneessa enemmistönä edustettuna olevasta puolueyhmittymästä.³⁸ Walpole on tapana esittää ensimmäiseksi varsinaiseksi pääministeriksi (toimikausi 1714—1742),³⁹ koska hänen ministeristönsä täytti englantilaiselle kabinetijärjestelmälle yleisesti asetettavat minimiedellytykset.⁴⁰

1) Jäsenet valittu parlamentin jäsenistöstä.

2) Jäsenet omaavat samansuuntaisen poliittisen kannan ja tämän kannan omaava puolueyhmittymä alahuoneessa enemmistönä.

3) Ministeristö harjoittaa politiikkaa, jonka suuntaviivoista on yhteisymmärryksessä sovittu.

4) Ministeristö on yhteisvastuussa siten, että se epäluottamuslauseen sattua on kokonaisuudessaan eroamisvelvollinen.⁴¹

5) Ministeristö on organisoitu pääministerin johdon alaiseksi.

Viimeinen kabinettisysteemin koetinkivi oli v. 1834, jolloin Vilhelm IV yritti ylläpitää Robert Peelin ministeristöä vallassa vastoin alahuoneen enemmistön tahtoa. Uusissa vaaleissa kärsimänsä tappion jälkeen Peel kuitenkin vapaaehtoisesti erosi.⁴² Demokratian laajeneminen (ääni-oikeusuudistukset v. 1832, 1867, 1868, 1872, 1884, 1885, 1918, 1928 ja 1948) vain vahvisti kabinetijärjestelmää ja parlamentarismia elimellisenä englantilaisena instituutiona.

³⁶ Tanner s. 220.

³⁷ Redslob s. 11; Bailey s. 164; Duverger s. 57.

³⁸ Bailey s. 165.

³⁹ Bailey s. 164—165; Strong s. 213.

⁴⁰ Strong s. 214—215; Maitland s. 394—400. Vrt. Nova s. 16—25.

⁴¹ Näin ei enää nykyisin, ks. »agreement to differ»-tapauksesta Nova s. 25—26.

⁴² Bailey s. 166—168; Redslob s. 24—25; Erich (1923) s. 74; Ståhlberg (1927) s. 12.

32. Suomessa

Ruotsin vallan aikana oli itsevaltiuden »konkurssipolitiikan» seurauksena v:n 1719 ja 1720 HM:ssa siirrytty jyrkästi säätyvaltaisempaan suuntaan ja 1723 VJ:ssä omaksuttiin lisäksi eräitä jossain määrin parlamentaariseksi luonnehdittavissa olevia toimintatapoja.

Ensinnäkin valtaneuvosto tuli muodostaa säätyjen luottamusta nauttivista henkilöistä⁴³ ja toiseksi sen tuli toiminnassaan pysytellä säätyjen hyväksymillä linjoilla. Valtaneuvostosta tulikin jonkinlainen »parlamentaarinen valtaneuvoskunta».⁴⁴ Sen tosiasiallisessa johdossa oli kansliapresidentti, jonka asema tuli paljolti muistuttamaan saman aikakauden Englannin pääministerin (Walpole) asemaa.

Myös valtaneuvoston eroamisessa ilmeni parlamentaarisia toimintamuotoja, mutta koneisto oli melko kömpelö; poliittinen vastuu pystyttiin ilmaisemaan vain juridisen vastuun yhteydessä.⁴⁵ Arvid B. Hornin omaksuma käytäntö, vapaaehtoinen eroanomuksen jättäminen säätyjen istunnoissa kärsityn tappion jälkeen yleisvaltakunnallisten, tärkeitten kysymysten osalta (näin sattui kolme kertaa) toi kuitenkin praksiksen hyvin lähelle parlamentaarista hallitustapaa. Niinpä Hornia onkin sanottu Ruotsi—Suomen ensimmäiseksi pääministeriksi.

V:n 1772 HM ja YVK v. 1789 hävittivät parlamentaariset piirteet valtiojärjestyksestä, säätyvaltiopäivien asema tuli täysin riippuvaiseksi hallitsijasta.

Parlamentarismin vähittäinen voittokulku Euroopassa 1800-luvulla alkoi vuosisadan jälkipuoliskolla tuntua myös Suomessa. Poliittisten puolueiden synty (Suomalainen Puolue 1860-luvulla, jakaantui 1906 vanha ja nuorsuomalaisiin, Ruotsalainen Puolue 1870-luvulla, Liberaalit 1870-luvulla, hajosi 1880-luvulla, Työväenpuolue 1899, Sos.dem. Puolueeksi 1903 ja Maalaisliitto 1906—1908⁴⁶) yhdessä säätyvaltiopäivien harvinaisluonteen kanssa aikaansai yhä vahvistuvan paineen sekä äänioikeuden laajentamiseksi että valtiojärjestyksen muuttamiseksi enemmän parlamentaariseen suuntaan.

V:n 1906 eduskuntauudistuksen yhteydessä tulikin parlamentaarisen hallitustavan omaksuminen pohdittavaksi. Eduskunnan uudistamiskomi-

⁴³ Herlitz I s. 29.

⁴⁴ Cederberg s. 113, vrt. Herlitz I s. 101.

⁴⁵ Halme s. 17; Kastari (1969) s. 103.

⁴⁶ Nousiainen (1970) s. 35—39; Noponen s. 520.

tea esitti mietinnössään VJ 34 §:ksi yksityiselle edustajalle oikeuden kysymysten esittämiseen senaatin talousosaston jäsenille.⁴⁷ 1906 VJ 32 §:ään tulikin vastaava säädös, johon palataan tarkemmin seuraavassa luvussa. Lisäksi tehtiin yksittäisten sosialidemokraattisten edustajien toimesta aloitteita kysymysnormiston kehittämiseksi voimakkaamman parlamentaarisen kontrollin suuntaan, mutta nämä aloitteet eivät johtaneet tulokseen.⁴⁸

Ensimmäisiä merkkejä parlamentarismista käytännössä oli mm. Mechelinin senaatin ero keväällä 1908 sosialidemokraattien ehdottaman päiväjärjestykseensiirtymisponnen tultua äänestyksessä hyväksytyksi.⁴⁹ 1906 VJ:ssä oli jo poliittinen vastuu erotettu juridisesta. Viimeksimainittua koski 33 §, joka kuitenkin jäi käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi.

V:n 1917 perustuslakikomitea ehdotti täydellistä parlamentarismia omaksumista ministeristön nimittämisen ja sen toimintaedellytysten suhteen.⁵⁰ VJ 32 §:n 1 momentiksi ehdotettu säädös oli melko tarkka jäljennös Ranskan vastaavasta säädöksestä: »Les ministres sont solidairement responsables, devant les chambres, de la politique générale des gouvernement, et individuellement de leurs actes personnelles.» Tätä Ranskan säädöstä on kuitenkin pidetty osittain epäselvänä,⁵¹ siksi Suomessa otettiin VJ 32, 1 §:n sanamuotoon v. 1917 nimenomainen ilmaisu parlamentarismista, jottei säädöksen voisi katsoa tarkoittavan muuta kuin poliittista vastuuta.⁵²

Perustuslakikomitea laati myös HM-esityksen, johon tämä parlamentarismipykälä oli tarkoitus lopullisesti sijoittaa,⁵³ mutta v:n 1918 tapahtumat keskeyttivät joksikin aikaa normaalin parlamentaarisen valtiolämän.

Väliaikana esitettiin puolin ja toisin HM- ja Valtiosääntöehdotuksia. Kansanvaltuuskunnan ehdotuksessa, jonka pääasiallinen laatija oli O.W.

⁴⁷ EK:n Uudistuksen miet., KM 1906:12, s. 78—79.

⁴⁸ Ks. ed. Tannerin ym. anomusehdotus n:o 142/1908 vp Liitteet I, 24 ja ed. Perttilän ym. anomusehdotus n:o 11/1908 vp Liitteet I, 3 ja näiden esitysten taustasta Laakso (1975) s. 74—75.

⁴⁹ Brothierus s. 88—90.

⁵⁰ Prk:n miet. N:o 3, KM 1917:7, s. 9—10. Tämän taustasta ks. Laakso (1975) s. 77—94.

⁵¹ Lindman (1937) s. 9.

⁵² Ståhlberg (1927) s. 31.

⁵³ Prk:n miet. N:o 7, KM 1917:8, 31(1) §.

Kuusinen,⁵⁴ oli eduskunnan ja Kansanvaltuuskunnan välinen luottamussuhde järjestetty siten, että eduskunnassa oli erityinen pysyvä valiokunta, valvontavaluokunta. Se jakaantui lainvalvojakuntaan (laillisuusvalvonta) ja hallinnonvalvojavaliokuntaan (poliittinen valvonta). Eduskunnan ollessa hajaantuneena oli valvoja- ja valtionvarainvaliokunnan yhteisistunnossa Kansanvaltuuskunnan kanssa mahdollista ratkaista poliittinen vastuu. HM-esitys perustui kuitenkin vahvasti suoran kansanvallan periaatteisiin.⁵⁵

Monarkistisissa HM-esityksissä ei ensimmäisessä ollut parlamentaarista poliittista vastuuta lainkaan. Sen sijaan 27. 9. 1918 annetussa toisessa esityksessä oli 14 §:ssä Suur.v:n muutoksesta ilmaistu ministeristön olevan vastuussa poliittisesti eduskunnalle.⁵⁶

V:n 1919 HM:oon parlamentarismi tuli sitten 36 §:n alkuun muodossa: »Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia.» HM 43 § on yleensä tulkittu ensisijaisesti laillisuusvastuun ilmentäjäksi.⁵⁷

4. Nykyisestä käytännöstä

Hallituksen muodostamisen osalta voidaan todeta, että Suomen poliittinen käytäntö on useissa yhteyksissä vakiinnuttanut sen tulkin, jota Ståhlberg tälle pykälälle eduskunnassa suositti («...henkilöistä, joiden voidaan otaksua nauttivan eduskunnan luottamusta»),⁵⁸ nimittäin että ministeristön muodostamisen yhteydessä luottamusvaatimus on hypoteettinen.⁵⁹

Presidentin vallankäytön on katsottu ministeristön muodostamisen yhteydessä olevan paitsi »pouvoir neutre»-funktion, puoluevastakohtia

⁵⁴ *Rinta-Tassi* s. 127.

⁵⁵ Ks. tarkemmin K.vk:n ehdotus Suomen Valtiosäännöksi, erit. 20, 43 ja 62—65 §:t sekä *Holmberg* s. 102—110.

⁵⁶ 1918 Ylim. vp. Asiak. I Suurv. miet. N:o 2/HE N:o 1.

⁵⁷ *Laakso* (1969) s. 43—54; *Hakkila* s. 215. Vrt. *Ståhlberg* (1927) s. 48—49; *Erich II* s. 70, 90.

⁵⁸ 1917 I vp Ptk. s. 570, vrt. *Ståhlberg* (1927) s. 75 ja *Hermanson—Kaira* s. 54—55; *Hermanson* (1927) s. 49—50; *Erich* (ST 1924) s. 99; *Lindman* (1945) s. 128.

⁵⁹ Ks. tästä *Laakso* (1975); *Jyräki* (1967) s. 247—249, (1978) s. 80—92, 96—98. Toisin *Kastari* (1940) s. 206—320, vrt. kuitenkin *Kastari* (1960) s. 697—698, (1969) s. 185—186. Ks. myös ed. *Långströmin* ym. väläkysymys 1922 vp Ptk. I s. 847.

niiden yläpuolelta tasoittavaa vaikutusta,⁶⁰ myös aktiivista vaikuttamista poliittisella tasolla tilanteen laukaisemiseksi.

Selvimpiä tapauksia käytännössä ovat olleet Sunilan I hallituksen 1927, Kallion IV hallituksen 1936, Sukselaisen I hallituksen 1957, Lehdon virkamieshallituksen 1963 ja Mieltusen II hallituksen 1975 nimittämiset, jolloin presidentit ovat toimineet eduskunnan ja keskeisten poliittisten puolueiden julkisessa tiedossa olleita kantoja vastaan.⁶¹

Jonkin verran lievempiä tapauksia ovat olleet Cajanderin II hallituksen 1924, Kallion III hallituksen 1929, Fagerholmin I hallituksen 1948, Sukselaisen II hallituksen 1958 ja Sorsan I hallituksen 1972 muodostamiset, jolloin on ollut olemassa vakava kriisi, joko periaatteellinen tai sitten ajallisesti pitempi hallituskriisi, jolloin presidentin toiminta on pikemminkin turvannut normaalin parlamentarismin jatkuvuutta kuin rikkonut sen periaatteita vastaan.⁶²

Ministeristön toiminnan aikana vaikuttavan parlamentaarisen kontrollin osalta voidaan havaita jonkin verran kehitystrendiä verrattaessa aikaa ennen ja jälkeen toisen maailmansodan. Aikaisemmin ministeristöjen »parlamentaarinen herkkyyys», joka epäsuorasti ilmenee kolmannen ilmiökentän, eroamistapausten yhteydessä, oli melko suuri, ministeristöt tulkit-sivat herkästi äänestystappiot eduskunnassa ja muut samantapaiset vast-toinkäymiset epäluottamuslauseiksi.⁶³ Tämä luonnollisesti heijastui niiden omaan tulkintaan ministeristön toimintarajoituksista.

Luottamuksen menettämisen osalta voidaan luettelonomaisesti esittää ne eri tavat, millä eduskunta voi epäluottamuksensa ilmaista. Ensinnäkin on *välilyksymys* (VJ 37 §). Toisen mahdollisuutena on valtioneuvoston *tiedonanto tai ilmoitus* (VJ 36, 1, 2 §), jonka yhteydessä tulee myös päivä-järjestykseen siirtyminen. Tämä menettely otettiin käyttöön vasta 1928 VJ:ssä. Se suo ministeristölle mahdollisuuden alistaa parlamentaarisen

⁶⁰ Laakso (1969) s. 75.

⁶¹ Ks. näistä *Tarkiainen* s. 244; *Laakso* (1969) s. 76—87, (1975) s. 237—241, 289—291; *Jyränki* (1978) s. 92—98; Mieltusen II hallituksesta HS 22. 11. 1975 ja 28. 11. 1975, jolloin presidentti »runnasi» kokoon hallituksen puolueista, jotka olivat jo hallituksen muodostajan johdolla luopuneet enemmistöhallituksen muodostamisesta. Sukselaisen I hallituksesta ks. myös ed. Henrikssonin ym. välilyksymys 1957 vp Ptk. II s. 1977.

⁶² Ks. näistä *Ståhlberg* (1925) s. 142; *Hermanson* (1924) s. 55—56; *Tarkiainen* s. 181—184; *Svento* s. 36; *Kastari* (1961) s. 214—217; *Laakso* (1969) s. 77—86, (1975) s. 215—222, 229, 257, 271—274, 278—280.

⁶³ Ks. esim. *Hakkila* s. 163—165; *Laakso* (1969) s. 24—25.

kontrollin alaiseksi tärkeinä pitämiään kysymyksiä. Kyseistä menettelyä käytettiin jonkin verran 1930-luvulla⁶⁴ ja 1940-luvulla sotien aiheuttaman poikkeuksellisen tilanteen vuoksi.⁶⁵ Myöhemmin niitten käyttö on tullut yhä harvinaisemmaksi⁶⁶ ja niiden merkitys parlamentarismien kannalta onkin jäänyt melko vähäiseksi. VJ:n muutoksella 1969 perustettiin valtioneuvostolle mahdollisuus antaa erityinen *selonteko* eduskunnalle (VJ 36,3 §). Tätä mahdollisuutta valtioneuvosto onkin käyttänyt viime vuosina melko paljon, mutta selonteko ei johda luottamuslauseäänestykseen, sen nojalla voidaan vain keskustella.

Kolmantena keinona saattaa olla *valtioneuvoston kannan vastainen päätös* jossakin tärkeässä poliittisessa kysymyksessä. Tämän lajin epäluottamuslauseen olemassaolon ratkaisee ministeristö itse. Erikoistapauksina voidaan mainita valtioneuvoston VJ 29 ja 30 §:n nojalla antamien kertomusten käsittelyn yhteydessä mahdollisesti tehtävät arvostelevat ponnet.

Neljäntenä tapauksena, joka itseasiassa vain liittyy johonkin edellä esitetystä kolmesta tapauksesta, on *kabinetti- l. luottamuskysymys*. Ministeristö on tällöin ilmoittanut jonkin käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen ministeristön kannan mukaisesti olevan ministeristön toiminnan jatkumiselle välttämätön edellytys, ts. että valtioneuvosto automaattisesti jättää eropyyntönsä mikäli häviää eduskunnan äänestyksessä.

Lopuksi voidaan mainita vielä erikoistapauksina *määräenemmistösäädökset* ja *uudet vaalit*. Määräenemmistösäädökset ovat aiheuttaneet luottamuksen menettämisen v. 1920 ja 1953 (eivät kuitenkaan lopullista valtioneuvoston eroamista).⁶⁷ Eduskuntavaalien jälkeen ja tasavallan presidentin toimikauden alussa jättävät valtioneuvostot säännönmukaisesti Suomessa paikkansa käytettäväksi.⁶⁸ Uudet vaalit ovatkin suurin yksittäinen syyryhmä hallitusten vaihdoksiin Suomessa.⁶⁹ Eropyyntö

⁶⁴ Hakkila s. 479—480 luettelee tapaukset, 6 kpl. vuoteen 1939 saakka.

⁶⁵ Jo 1939 vp Ptk. s. 429, sitten 1941 vp Ptk. I s. 966 ja II s. 1297, 1943 vp Ptk. III s. 3, 1944 vp Ptk. III s. 3, 22, 39, 57, 79, 89, 1945 vp Ptk. I s. 45, 326, 1949 vp Ptk. III s. 3309, yhteensä 13 kpl.

⁶⁶ 1950 vp Ptk. II s. 1220, 1953 vp Ptk. I s. 172, 1956 vp Ptk. I s. 177, 1957 vp Ptk. I s. 226, 464, 1959 vp Ptk. I s. 632, II s. 1413, 1963 vp Ptk. I s. 551, 1974 vp Ptk. I s. 173 ja 1977 vp Ptk. I s. 589, yhteensä 10 kpl, kaikkiaan siis 29 kpl.

⁶⁷ Erich (1923) s. 73; Nousiainen (1970) s. 314—315. Laakso (1969) s. 25—26, 118—120.

⁶⁸ Merikoski (1969) s. 37.

⁶⁹ Ks. Nousiainen (1970) s. 314.

presidentin vaalin johdosta ilmentää Suomen järjestelmän ei-parlamentaarista aspektia, valtioneuvoston on nautittava myös presidentin luottamusta.⁷⁰

Ulkoparlamentaarisisina tekijöinä ministeristöjen hajoamiseen voidaan lisäksi mainita erimielisyys tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä, sekä ulkopoliittiset kriisit.⁷¹

Välikysymys on parlamentaarisisista luottamuksen menettämistapauksista kaikkein voimakkaimmin »institutionalisoitu». Erääksi esityksen olettamukseksi voidaan esittää se automaattinen epäily, että tosiasiallinen parlamentaarinen käytäntö on hakeutunut joustavampiin, helpommin käytettävissä oleviin keinoihin ja että välikysymykset, sikäli kuin niitä käytetään, ovat saaneet uusia tosiasiallisia funktioita. Esityksessä on tältä osin pyrittävä siten osoittamaan, missä määrin muut funktiot ovat dominoivia ja mitä nämä mahdolliset muut funktiot varsinaisen, sille alunperin pyhitetyn parlamentaarisen epäluottamuslauseen ilmaisun lisäksi ovat.

⁷⁰ Laakso (1969) s. 118—120; Jyränki (1978) s. 98—102.

⁷¹ Nousiainen (1970) s. 313—316; Kastari (1967) s. 965.

III. VÄLIKYSYMYS

1. Historiallinen tausta

Välikysymys ei sellaisenaan ole mikään uusi menettelytapa, vaan se on tunnettu jo viime vuosisadalla.

Ranska on lähes samalla tavalla kuin Englanti itse parlamentarismien suhteen, välikysymysmenettelyn kotimaa. Jo v:n 1791 HM tunsu eräänlaisen alkeellisen välikysymysmenettelyn.¹ V:sta 1830 lähtien ne alkoivat tulla yleisimmiksi ja ero tavallisen ja välikysymyksen välille syntyi lopullisesti v. 1834² ja ensimmäisen kerran varsinainen välikysymys säädeltiin perustuslailla v. 1848 HM:ssa.³ V:n 1852 HM:sta se poistettiin, mutta tuli sitten takaisin 1867 annetulla säädöksellä.⁴

III tasavallan perustamisen jälkeen välikysymyssäännöstö uudistettiin lailla 1876.⁵ Molemmat kamarit voivat evätä tällä menettelyllä luottamuksen ministeristöltä.⁶ 1926 tehdyssä reformissa pyrittiin alahuoneen (Chambre des deputes) osalta kiinteämpiin menettelymuotoihin.⁷ IV tasavallan (1946—1958) alkaessa menetti ylähuone oikeutensa välikysymysten ja yleensäkin epäluottamuslauseiden esittämiseen.⁸ Välikysymysmenettelyä ei tällöinkään oltu »konstitutionalisoitu», se tapahtui vasta V tasavallan ensimmäisen perustuslain säätämisen yhteydessä 1958.⁹ Tällöin säädettiin kolme eri kysymyslajia, kirjallinen, suullinen ja suullinen

¹ *Ameller* s. 114; *Pierre* s. 791; *Hatschek* s. 20.

² *Ameller* s. 115.

³ *Ameller* s. 115; *Pierre* s. 791; *Hatschek* s. 21; *Meinander* s. 261.

⁴ *Ameller* s. 115—116; *Hatschek* s. 21—22.

⁵ *Ameller* s. 117.

⁶ *Ameller* s. 117—121; *Nova* s. 177—178.

⁷ *Ameller* s. 123—125.

⁸ *Nova* s. 211.

⁹ *Ameller* s. 139. Vrt. *Wheare* s. 86, joka väittää, että välikysymysintituutti tällöin poistettiin Ranskasta itse asiassa kokonaan, jonkin verran samoin *Blondel-Godfrey jr.* s. 59. Tätä kantaa ei kuitenkaan voida pitää oikeana, ks. *Ameller* s. 17—18.

kysymys keskusteluin (la question orale avec débat), joista viimeksi mainittu on välikysymyksen historiallinen seuraaja.

Englannissa kysymyssäännöstö muodostaa vanhastaan elimellisen kokonaisuuden, josta välikysymystä ei voida selvästi erottaa itsenäiseksi kokonaisuudeksi.¹⁰ *Bailey* esittää kysymysinstituutin muodostuvan seuraavista ryhmistä:¹¹ 1) Kysymykset, joiden avulla vaaditaan informaatiota. 2) Kysymykset, joilla painostetaan toimintaan. 3) Kysymykset, jotka sisältävät yksittäisiä anomuksia ja valituksia (grievances). 4) »Private notice»-kysymykset, joilla vaaditaan tietyn ministerin kannanottoa johonkin konkreettiseen kysymykseen. 5) Kysymykset, jotka kohdistetaan toisille parlamentin jäsenille.

Neljään ensimmäiseen ryhmään voidaan Standing order n:o 9,3:n mukaan liittää, mikäli ministerin vastaus ei tyydytä, »urgency motion». Se käsitellään vielä saman päivän iltana alk. klo 19 tai seuraavana päivänä ja se voi päättyä ehdotukseen ja äänestykseen epäluottamuslauksesta (»vote of censure») ministeristölle.¹²

Manner-Euroopan maissa välikysymysmenettely omaksuttiin kuitenkin melko yleisesti Ranskasta saadun esikuvan mukaisena.¹³ *Suomessa* välikysymysinstituutin perustaminen tuli ajankohtaiseksi 1906 eduskunta-uudistuksen yhteydessä. EK:n uudistuskom. esittikin VJ:n 34 §:ksi yleistä kysymysinstituuttia (tavallinen ja välikysymys eivät vielä olleet eriytyneet). Tätä »interpellationsisäädöstä» rajoitettiin kuitenkin siten, että ensiksi eduskunta ja sitten vielä ao. senaatin jäsen voivat hylätä »interpellationin», eduskunta päättämällä olla esittämättä sitä ja senaatin jäsen kieltäytymällä vastaamasta siihen.¹⁴

V:n 1906 VJ:n 32 §:ään tämä säädös tulikin miltei komitean ehdottamassa muodossa, vain kysymyksen tekoalan määritelmä muuttui ilmaisusta »jostakin yleisestä asiasta» muotoon »tämän virka-alaan kuuluvasta asiasta». Päiväjärjestykseen siirtymissäädökset tulivat 1907 vp:llä vah-

¹⁰ *Puhakka* s. 207, 211; *Hakkila* s. 487.

¹¹ *Bailey* s. 97—100, vrt. *Jennings* s. 102—110.

¹² *Bailey* s. 103; *Chester and Bowring* s. 208—209, 289; *Jennings* s. 111; *Taylor* s. 61—62.

¹³ Ks. *Hatschek* s. 47—137; *Morscher* s. 44—46.

¹⁴ EK:n uudistuksen miet. KM 1906:12, s. 79. Kaksi jäsentä, Hermanson ja Boisman vastustivat kysymysinstituuttia tässäkin muodossa, heidän mielestään eduskunta saisi vain keskustella asiasta, ei tehdä päätöstä, ed.m. miet. s. 131—132.

vistettuun TyöJ:een.¹⁵ Sen 31 §:ssä säädettiin, että puhemiehen tuli keskustelun jälkeen esittää hyväksyttäväksi ehdotus: »Kuultuansa annetun selityksen eduskunta siirtyy päiväjärjestykseen». Jos tätä ei hyväksytty, niin TyöJ 31 §:n mukaan seurasi automaattinen valiokuntakäsittely, jossa muotoiltiin lopullinen sanamuotoehdotus perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistä varten.

Tämän järjestelmän ulkomaisena esikuvana oli luonnollisesti ennen muuta Ranskan III tasavallan säädökset, joista otettiin mm. päiväjärjestykseen (*orde du jour*) siirtyminen, yksinkertainen (*simple*) tai perusteltu (*motive*), ja muutovaatimus kirjallisesta välikysymyksen tekemisestä. Välikysymyssäännöstö 1906—1917 oli kuitenkin periaatteiltaan siksi erilainen, koska se rakentui näennäisparlamentaarisen valtiosäännön pohjalle ja oli eräiltä menettelytavoiltaan ankarampi kuin 1917 jälkeen, että tässä esityksessä ei systemaattisesti oteta tätä ajanjaksoa huomioon, yksittäistapauksissa tämän kauden mielenkiintoisiin ennakkotapauksiin on kuitenkin esityksessä puututtava.¹⁶

1917 perustuslakikomitea esitti mietinnössään pahimpina puutteina välikysymyksen osalta seuraavat:¹⁷

- 1) »Hallituksenjäsenen» ehdoton kieltäytymisoikeus vastata tehtyyn välikysymykseen.
- 2) Vaatimus, että eduskunnan enemmistön on päätettävä, otetaanko tehty välikysymys käsiteltäväksi.¹⁸
- 3) Epäselväksi jäänyt sanamuoto, joka ei selvästi ilmaise, että valiokunta tekee pelkän ehdotuksen lopullista päiväjärjestykseen siirtymispontta varten, eduskunta ei ole sidoksissa valiokunnan ehdotukseen.

Niinpä komitea päätyi ehdottamaan VJ 32 §:ksi perustavaa laatua olevaa uudistusta. Sen 1 mom:iin otettiin parlamentaarisen hallitustavan periaate. 2 mom:ssa erotettiin tavallinen kirjallinen kysymys välikysymyksestä, jota säätelivät 3, 4 ja 5 mom:t.

¹⁵ 1907 vp Asiak. IV Suomen Eduskunnan Työjärjestys, ks. myös *Ahava*, s. 213—244.

¹⁶ Ks. välikysymyksen käytöstä tällä ajalla tarkemmin *Stjernschantz* s. 152 ss.

¹⁷ Prk:n miet. n:o 3 KM 1917: 7, s. 10—11.

¹⁸ Tämä muutovaatimus on vielä nykyäänkin voimassa Tanskassa, ks. *Ross* (1966) s. 255 ja Ruotsissa, ks. uuden RO:n 6:1 § 1 mom., sensijaan Englannissa vaaditaan vähint. 40 jäsentä (jos 10 niin uusintäänestys), Ranskassa epäluottamuslause-esityksen liittämiseksi välikysymykseen vaaditaan 1/10 alahuoneen jäsenistä, Saksan liittotasavallassa taas 30 edustajaa, ks. *Nova* s. 274, 358; *Chester and Bowring* s. 208; *Taylor* s. 62.

Ministerin oli nyt ilmoitettava syyt kieltäytymiselleen, jos katsoi asian laadun vaativan kieltäytymistä, ja käsittely päättyi, myös kieltäytymistapauksessa, luottamuslauseäänestykseen. Enää ei vain eduskunnan enemmistö, vaan 20 edustajaa pystyi esittämään välikysymyksen ja päiväjärjestykseen siirtymissäädökset tulivat 4 mom:iin. 5 mom:n mukaan myös oikeuskanslerille voi osoittaa välikysymyksen. Tämä VJ:n muutos julistettiin kiireelliseksi ja hyväksyttiin kesäkuussa 1917. Voimaan tämä muutos tuli vuoden 1917 lopussa.¹⁹

VJ 32 §:n 3, 4 ja 5 mom. kuuluivat seuraavasti:

»Milloin edustaja tahtoo tehdä hallituksenjäsenelle tämän virka-alaan kuuluvasta asiasta välikysymyksen eduskunnassa käsiteltäväksi antakoon sen 2 momentissa mainitulla tavalla laadittuna puhemiehelle. Sittenkuin kysymys on eduskunnassa esitetty ja ollut pöydällä johonkin seuraavaan istuntoon, on se, jos vähintään kaksikymmentä edustajaa, kysymyksen tekijät niihin luettuina, on kirjallisesti ilmoittanut siihen yhtyvän, ilman keskustelua eduskunnassa, puhemiehen toimesta annettava tiedoksi asianomaiselle hallituksenjäsenelle, joka puhemiehen kanssa sopii, milloin vastaus kysymykseen annetaan. Kun vastaus on annettu tahi senaatin puolesta eduskunnalle ilmoitettu, ettei asian laadun vuoksi voida kysymykseen vastata, ja keskustelu asiasta on julistettu päättyneeksi, esittää puhemies eduskunnan hyväksyttäväksi päiväjärjestykseen siirtymisen, jonka sanamuoto on seuraava: »kuultuansa annetun selityksen eduskunta siirtyy päiväjärjestykseen».

Jos tällaista yksinkertaista päiväjärjestykseen siirtymistä ei hyväksytä, lähetetään asia perustuslakivaliokuntaan tahi, jos asian laatu sitä vaatii, johonkin muuhun valiokuntaan. Valiokunnan tulee ehdottaa perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen, jonka lopullisesta sisällyksestä eduskunta päättää.

Mitä tässä pykälässä on sanottu hallituksenjäsenestä, olkoon soveltuvilta kohdin voimassa myöskin senaatin prokuraattorista.»

Tarkasteltaessa välikysymysnormiston asemaa valtiosäännön uudistushankkeessa autonomian ajan lopulla voidaan todeta, että välikysymysnormiston uudistaminen asetettiin suhteellisen keskeiseen asemaan. Keväällä 1917 asetettu prk. ryhtyi käsittelemään ensin valtiosäännön osittaisuudistusta, hallitusten jäsenten saattamista oikeudellisesti ja poliittisesti vastuunalaiseksi, ja jätti HM-esityksen laatimisen näiden jälkeen. Komitean jaostossa taas päätettiin laatia erilliset ehdotukset oikeudelli-

¹⁹ Ask. 199/17. Tämän perustuslain muutoksen vahvistaminen tapahtui sikäli poikkeuksellisesti, että eduskunta itse, silloisena korkeimman vallan haltijana vahvisti lain, ks. *Laakso* (1975) s. 90.

sesta ja poliittisesta vastuusta²⁰ ja viimeksi mainittua ryhdyttiin kehittämään 1906 VJ:n 32 §:n välikysymysnormin pohjalta. Prk näki siten välikysymysmekanismin parlamentaarisen vastuun keskeisenä käytännön toteuttamismenetelmänä. Prk. lähti työskentelyssään liikkeelle välikysymysnormiston kehittamisestä ja siten itse asiassa samaisti tämän hallituksen poliittisen vastuun toteuttamiseen. Vasta prk:n toiminnan myöhemmässä vaiheessa, kun HM:n kokonaisuudistus näytti jäävän vielä epämääräiseen tulevaisuuteen odottamaan toteutumistaan, ryhdyttiin prk:ssa harkitsemaan yleisen parlamentaarisen vastuun sisältävän lausuman ottamista VJ 32 §:n 1 mom:ksi.²¹

VJ 32,1 §:n nimeomainen maininta parlamentarismien periaatteesta liittyy voittopuolisesti hallitusten jäsenten *nimittämistapaan* ja tällaisen normin säätäminen silloisissa oloissa oli poliittisluonteinen tarkoituksenmukaisuuskysymys. Sillä pyrittiin eliminoimaan mahdollisuus, että venäläiset voisivat edelleen nimittää ja yrittää pysyttää vallassa senaatteja, joilla ei olisi eduskunnan luottamusta.²² Prk:n kannanotoista voidaan nähdä, että jo välikysymysnormiston tehostamisella komitean ehdottamalla tavalla haluttiin parlamentaarinen vastuunalaisuus ja parlamentarismi perustaa Suomen valtiojärjestelmään.

1919 HM:n säätäminen ei sellaisenaan vaikuttanut välikysymyssäädöstöön, sen sijaan valtiosääntöoikeuden kokonaisuuden kannalta se aiheutti ristiriitaisen tilanteen uuden HM:n ja 1906 VJ:n välille.

Kun VJ pyrittiin sittemmin mukauttamaan 1919 HM:n säädöksiin, asetettiin tätä työtä varten VJ:n tarkastuskomitea. Välikysymyksen osalta komitea kiinnitti huomiota fixation du jourin puuttumiseen,²³ vastaus välikysymykseen tai ilmoitus kieltäytymisestä saattoi viipyä epämääräisiä aikoja ja ministeristöjen vaihtumisten vuoksi jäädä kokonaan antamattakin, koska kiinteää vastausmääräaikaa ei ollut olemassa.²⁴ Niinpä komitea päätyi ehdottamaan 15 vrk:n määräaikaa vastauksen antamiselle ehdottamansa VJ:n 39 §:ssä. Samoin se esitti poistettavaksi 5 mom:n säädöksen oikeuskanslerin osalta²⁵ todeten oikeuskanslerin aseman virka-

²⁰ Prk:n ptk. 4. 4. 1917 ja jaostokok:n ptk. 10. 4. 1917, ks. tarkempaa selostusta istunnoista *Laakso* (1975) s. 89—90.

²¹ Ks. tämän kehityksen selostusta *Laakso* (1975) s. 80—90.

²² Ks. selostusta asian poliittisista taustatekijöistä *Laakso* (1975) s. 85—94.

²³ VJ:n tarkastusk:n miet. KM 1921:21, s. 35.

²⁴ *Voionmaa* s. 160, ks. jäljempänä s. 118—120.

²⁵ VJ:n tarkastusk:n miet. KM 1921:21, s. 35.

miehenä poikkeavan ratkaisevasti ministereiden asemasta poliittisina luottamusmiehinä.

VJ:n tarkastuskomitean mietinnön pohjalta annettiin esitys 1921 vp:lle.²⁶ Esitystä seurasi pitkälinen eduskuntakäsittelyprosessi, jonka kuluessa pyrittiin jonkin aikaa lakiteknisesti myös pelkkään 1906 VJ:n osittaisuudistukseen.²⁷ Lopulta päädyttiin v:n 1925 vp:llä uuden erillisen VJ:n säätämiseen, joka ei sisältönsä puolesta merkinnyt kuitenkaan mitään merkittävää muutosta 1906 VJ:n perusrakenteeseen.²⁸ Koska lakia ei saatu julistettua kiireelliseksi, hyväksyttiin se lopullisesti vasta vaalien jälkeen 1927 vp:llä ja astui voimaan 13. 1. 1928.

Koko tämän prosessin aikana ei välikysymysnormi, jonka numeroksi lopullisesti tuli 37 §, ollut ratkaisevien muutospyrkimysten kohteena. Vanhan 1906 VJ:n 32 §:n 1 mom:n tultua siirretyksi HM 36 §:ksi oli jo VJ:n tarkastusk. esittänyt uudeksi 1 mom:ksi kyseiseen VJ:n kohtaan tavallisen kirjallisen kysymyksen säätämistä erilliseksi menettelyksi. Tämä uusi 1 mom. säilyi koko VJ:n uudistusprosessin aikana lähes sellaisenaan.

Sen sijaan voidaan havaita, että Cajanderin I ja II virkamieshallitusten antamissa osittaisuudistusesityksissä²⁹ itse välikysymyksen osalta palattiin vuoden 1917, osin jopa vuoden 1906 mukaiseen VJ 32 §:ään ja luovuttiin esittämästä 15 vrk:n vastaamismääräaikaa ja perustelemisselvollisuutta kieltäytymistapauksessa. Niinpä VJ 37,2 §:n sanamuoto näiltä osin perustuikin yksittäisten edustajien rinnakkaisaloitteessa esittämään muotoon.³⁰ VJ 37,3 §:n muutos nykyiseen asuunsa, jolloin ehdotus perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi on mahdollista tehdä jo täysistuntokäsittelyssä, tehtiin suurv:n toimesta eduskuntakäsittelyn aikana.³¹

Eduskunnassa käyty pitkälinen poliittinen köydenveto VJ:n uudistamisen yhteydessä heijasti paljolti oikeisto—vasemmistoantagonismia. Parlamentarismi ja sen toteuttamista palveleva välikysymysnormisto eivät

²⁶ 1921 vp Asiak. III:1 HE n:ot 74 ja 82.

²⁷ VJ:n uudistusprosessin kronologiasta välikysymyksen kannalta ks. *Joutsamo* (1972) s. 38—40.

²⁸ Ks. esim. *Kastari* (1977) s. 54.

²⁹ 1922 vp Asiak. III HE n:o 43 ja 1924 vp Asiak. I HE n:o 5.

³⁰ 1924 vp Liitteet I, 1, ed. Setälän ym. esitys.

³¹ 1925 vp Asiak. III, suurvm n:o 2/HE n:o 5 (1924 vp).

kuitenkaan enää olleet keskeisiä riidan aiheita; päinvastoin näiden osalta vallitsi melko pitkälle menevä yksimielisyys tässä vaiheessa.³² Kuitenkin määrääjän asettaminen vastaamiselle ja perustelemisselvollisuus kieltäytymiselle heijastivat kahta yleisempää vastakkaista valtiosääntö-oikeudellista mallia, parlamentaarista ja presidentti- ja hallituskeskeistä valtiovallan organisointitapaa.

Nykyisessä sanamuodossaan VJ 37 §:n 2, 3 ja 4 mom. kuuluvat seuraavasti:

»Milloin edustaja tahtoo tehdä valtioneuvoston jäsenelle tämän virka-alaan kuuluvasta asiasta välikysymyksen eduskunnassa käsiteltäväksi, antakoon sen muotonsa ja sisällyksensä puolesta sellaisena, kuin 1 momentissa sanotaan, puhemiehelle. Sitten kun välikysymys on eduskunnassa esitetty ja ollut pöydällä johonkin seuraavaan istuntoon, on se, jos vähintään kaksikymmentä edustajaa, välikysymyksen tekijät niihin luettuina, on kirjallisesti ilmoittanut siihen yhtyvän, ilman keskustelua eduskunnassa, puhemiehen toimesta annettava tiedoksi asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle. Valtioneuvoston jäsenen tulee viiden toista päivän kuluessa tiedon saamisesta, aikana, josta hän sopii puhemiehen kanssa, antaa vastaus välikysymykseen, ellei valtioneuvoston puolesta saman ajan kuluessa ilmoiteta, ettei asian laadun vuoksi välikysymykseen vastata, jolloin syyt siihen ovat eduskunnalle ilmoitettavat. Kun vastaus on annettu tahi ilmoitettu, ettei välikysymykseen voida vastata ja keskustelu asiasta on julistettu päättyneeksi, esittää puhemies eduskunnan hyväksyttäväksi päiväjärjestykseen siirtymisen, jonka sanamuoto on seuraava: Kuultuansa annetun selityksen eduskunta siirtyy päiväjärjestykseen.

Eduskunta voi hyväksyä joko tällaisen yksinkertaisen tahi keskustelun aikana ehdotetun perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen taikka päättää lähettää asian perustuslakivaliokuntaan, tahi, jos asian laatu sitä vaatii, johonkin muuhun valiokuntaan. Jos asia lähetetään valiokuntaan, tulee sen ehdottaa perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen, jonka lopullisesta sisällyksestä eduskunta päättää.

Tässä mainitun asian käsittelyä alkoon seuraavilla valtiopäivillä jatkettako.»

³² Niinpä edellä aliv. 30 mainittu rinnakkaisaloite, jonka pohjalta VJ:n kokonaisuudistus sekä VJ 37 §:n tehostamiseksi tehdyt muutokset hyväksyttiin, tehtiin kolmen porvarillisen puolueen, kokoomuksen, edistyspuolueen ja maalaisliiton edustajien toimesta. Välikysymyksellä ei kuitenkaan voida suomalaisessa järjestyksessä puuttua välittömästi presidentin vallankäyttöön, siten tämä keskeinen valtapoliittinen kysymys oli ratkaistu jo 1919 HM:lla. Sen sijaan poliittiset erimielisyydet koskivat lähinnä äänioikeus- ja vaalikelpoisuusnormeja sekä määränemismistösäädöksiä, ks. 1924 vp Asiak. I, prvm n:o 2.

2. Välikysymyksen menettelytapasäännöt

21. Välikysymyksen tekeminen

211. Siirryttäessä tarkastelemaan VJ 37 §:n sisällön oikeudellista merkitystä käsitellään tässä esityksessä ensin välikysymykseen liittyvät menettelytapasäännöt ja sen jälkeen varsinainen sisällönanalyysi pykälässä käytetystä yleisestä terminologiasta. Jako ei pyri täysin noudattamaan jonkin verran epämääräiseksi jäävää jakoa »muodollinen — aineellinen», vaan sitä voitaisiin kenties kuvata termeillä »voittopuolisesti tekninen — voittopuolisesti tulkinnallinen». Kun ensimmäisessä asiakokonaisuudessa on lähinnä kysymys siitä, miten (ennen kaikkea eduskunnassa) on meneteltävä, jotta välikysymyksellä olisi niitä oikeudellisia vaikutuksia kuin on tarkoitettukin, toisessa pyritään selvittämään laajemman valtiosääntö-oikeudellisen materiaalin valossa välikysymyssäännösten yhteydessä käytettyjen oikeudellisten termien merkitystä käsillä olevassa käyttöyhteydessä. Selvää on, että tällaista käsiteanalyysiä joudutaan jonkin verran suorittamaan jo menettelytapasäännösten esittelyn yhteydessä, varsinkin vähämerkityksellisempien käsitteiden osalta, joihin ei ole syytä enää yksityiskohtaisemmin palata sisällön analyysissä.

Kuten edellä jo on käynyt ilmi, välikysymyksen osalta on VJ 37,2 §:ssä tyydytty vain viittaamaan pykälän 1 mom:n tavalliseen kysymykseen. Voidaan siis ensimmäiseksi todeta, että välikysymys on aina tehtävä *kirjallisesti*. Lisäksi on ilmeistä, että siinä on (vastoin 2 mom:n sanamuodon tiukkaa tulkintaa) oltava nimenomainen maininta »välikysymys», koska muoto olisi muuten täysin identtinen 1 mom:n tavallisen kysymyksen kanssa.³³

212. Toiseksi välikysymyksen tekemisen yhteydessä voidaan myös käsitellä se seikka, mitä suurv. 1925 vp:llä nimenomaan tarkensi pykälän sanamuodossa, nimittäin »*sisällöllinen täsmällisyys*». Tämän ilmaisun merkitys sellaisenaan on vielä hyvin yleisluonteinen ja sen kulloinenkin tulkinta riippuvainen parlamentaarisen praksiksen kehityksestä.³⁴

Välikysymyksen rakenteesta voidaan todeta, että yleensä niissä ensiksi esitetään *perustelut*, empiirisen sosiaalisen todellisuuden ilmiöitä, joita

³³ *Meinander* s. 253.

³⁴ Vrt. *Meinander* s. 252—253. »Sisällöllinen täsmällisyys» on juuri eräs tapaus, jota ei saada jaotellun »muodollinen — aineellinen» puitteissa täysin luontevasti sijoittumaan.

sitten *arvostetaan* poliittisesti. Kirjelmän lopussa tulevat sitten, yhden tai useamman ponsilauseelman muodossa, varsinaiset välikysymykset, joissa yksityiselle ministerille tai sitten valtioneuvostolle yleensä osoitetaan kysymys esillä olevasta asiasta.³⁵

Nämä loppuosan ponsien kysymykset voivat asiasisällöltään luonnollisesti vaihdella niin laajalla alalla kuin mitä kuuluu valtioneuvoston toimialasta eduskunnan kontrollin alaisuuteen. Lauserakenteensa puolesta ne voidaan kuitenkin ryhmittää muutamaaan päätyyppiin. *Hakkila* esittää kolme eri tyyppiä välikysymysponnen formuloinniksi:³⁶

1) Pelkät *tiedustelut*. Esim. »mikä on syynä siihen, etteivät Suomen ja Neuvosto-Venäjän diplomaattiset suhteet ole päässeet alkamaan?»³⁷

2) Tiedustelut, joihin liittyy vaatimus toimintaan. Esim. »tietääkö hallitus, että sisäasiain ministerin maaherroille lähettämä kiertokirje on johtanut siihen, että viranomaiset ovat siihen nojautuen ryhtyneet lainvastaisiin tekoihin sekä mihin toimenpiteisiin hallitus on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä syyllisten viranomaisten edesvastuuseen saattamiseksi?»³⁸

3) Kysymys ministeristön suhtautumisesta tiettyyn yleiseen periaatteeseen ja sen jälkeen esitetty edellisen *hypoteettisesti ristiriitainen tapaus*. Esim. »myöntääkö hallitus valtiovallan velvollisuuksiin kuuluvan huolehtia laillisen järjestyksen ja oikeusturvan säilymisestä maassa, ja, jos vastaus on myönteinen, niin mikä on ollut syynä siihen, että ns. Lapuan liikkeen kannattajain on rankaisematta sallittu edelleen jatkaa rikollista toimintaansa?»³⁹

Valtiopäiväpraksiksen välikysymystapaukset voi kaikki ryhmittää tämän kolmijaon puitteissa. Tämä yleisrunko ei kuitenkaan vielä paljon selvennä »sisällöllisen täsmällisyyden» käsitettä. Jonkin verran sisällöllistä täsmällisyyttä (!) tämä käsite saa VJ 32,3 §:stä. Sen mukaan »älkөөn erilaatuisia kirjoituksia pantako yhteen kirjoitukseen». Vaikka tämä säädös sellaisenaan koskeekin vain *aloitteita*, voidaan sitä soveltaa luontevasti myös välikysymykseen.⁴⁰

Tämä ilmaisu tuo »sisällöllisen täsmällisyyden» jo lähemmäs empiriaa. Tilanteesta voidaan erottaa tässä vaiheessa kaksi vaatimusta, ensinnäkin,

³⁵ *Hakkila* s. 492—493.

³⁶ *Hakkila* s. 493.

³⁷ Ed. Voionmaa ym. 1920 vp Ptk. II s. 524.

³⁸ Ed. Lampinen ym. 1923 vp Ptk. I s. 191.

³⁹ Ed. *Hakkila* ym. 1931 vp Ptk. I s. 122.

⁴⁰ *Meinander* s. 253—254.

ettei välikysymystä saa esittää jonkin kokonaan toisen tyyppisen asian yhteydessä (esim. toivomusaloitteen). Toiseksi samassa välikysymyksessä ei taas saa olla kokonaan eri tyyppisiä asioita.⁴¹ Sen sijaan kriteerit sille, mitkä asiat ovat erilaisia, ts. samanlaisuuden kriteerit määräytyvät lähinnä »strategisten soveltajien» »internal aspect'in» mukaan.

Näitä »strategisia soveltajia» ovat ensinnäkin puhemies (ja varapuhemiehet), joka puhetta johtaessaan on velvollinen valtiopäiväpraksiksen vakiintuneen tavan mukaisesti⁴² kieltäytymään ottamasta äänestykseen jotakin ehdotusta, ellei se ole välittömässä asiallisessa yhteydessä käsiteltävään asiaan.⁴³

Tarkasteltaessa valtiopäiväkäytäntöä on aluksi todettava, että yhtään välikysymystä ei tähän mennessä ole kieltäydytty »sisällöltään epätasällisenä» ottamasta käsiteltäväksi.⁴⁴ Tällaisen tulkintalinjan käyttö olisikin jo lähtökohtaisilta perusteiltaan arveluttavaa. Välikysymyksen oleellinen funktio, parlamentaarisen hallitustavan takaaminen hallituksen toimintakauden aikana ei tee perustelluksi mitään äärimmäisen tiukkoja muotovaatimuksia, koska epäluottamuslause voidaan parlamentarismien periaatteen mukaan taas antaa hallitukselle riippumatta sen tekemisten ja tekemättäjäättämisten hyväksyttävyydestä objektiivisesti arvostellen. Väljä sisällöllinen tulkinta aikaansaa myös muotovaatimuksiin vastaavan väljyyden.

Silti ei tätä »sisällöllisen täsmällisyyden» vaatimusta voida pitää täysin tyhjänä ja merkityksettömänä ilmaisuna välikysymysten sanamuodon formulointiin nähden. On selvää, että äärimmäisissä tapauksissa puhemiehen on reagoitava VJ 80,1 §:n nojalla ja kieltäydyttävä ottamasta esille tehtyä välikysymystä. Voidaan esim. ajatella tapausta, jossa välikysymyksessä olisi jäänyt kokonaan formuloimatta varsinainen ponsiosa, jossa hallitukselle esitettäisiin jokin konkreettinen kysymys. Samoin jos välikysymyksen perusteluosalla ja ponsiosalla ei olisi minkäänlaista asiayhteyttä keskenään, voitaisiin VJ 32,3 §:n soveltamista tilanteeseen hyvin perustella. Muunlaiset tapaukset tuskin voivat tulla kyseeseen, koska parlamentaarisen hallitustavan fundamentaalista periaatetta ilmentävän

⁴¹ *Meinander* s. 253—254.

⁴² VJ 80,1 § ex.an.; *Hakkila* s. 606—609.

⁴³ 1928 vp Asiak. IV—V, prvm. n:o 12, liite Ståhlbergin asiantuntijalausunto ja ed.m. Asiak. prvm. n:o 11, Erichin asiantuntijalausunto.

⁴⁴ Päiväjärjestykseen siirtymisponsista ks. sivu 42—46.

välikysymyksen rajoituksia *ex analogia* -tulkinnan nojalla on lähtökohdaisesti tulkittava suppeasti.

VJ 80,2 §:n sekä 46,5 §:n nojalla puhemiehen edelläkuvatuslaisessa asiassa tekemä ratkaisu voi joutua, mikäli eduskunta äänten enemmistöllä niin päättää, perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.⁴⁵ Sen tässä asiassa tekemä ratkaisu, jota ei voida panna pöydälle⁴⁶ on lopullinen. Perustuslakivaliokunta, tai pikemminkin sen kulloinenkin enemmistönä olevat edustajajäsenet ovat siten toinen, viime kädessä lopullinen »strateginen soveltaja», joka ratkaisee samanlaisuuden kriteerit.⁴⁷

213. Kolmantena seikkana välikysymyksen tekemisen menettelyta-voissa voidaan esittää *kielenkäyttö*. VJ 58 §:n mukaan »älkөөn kukaan käyttökö loukkaavia, pilkallisia tahi muuten sopimattomia sanoja hallituksesta tai yksityisestä henkilöstä». Tämän voidaan katsoa koskevan niin suullista kuin kirjallistakin esitystä, joten välikysymyksen sanamuoto on formuloitava huomioonottaen lisäksi nämä erityiset rajoitukset yleisten rikosoikeudellisten rajoitusten (ennen kaikkia RL 11: 4a, 14: 2a, 16: 24 sekä 27 luku) ohella.

Toisaalta edustajalla on taas VJ 13 §:n parlamentaarisen immuniteetin lisäsuoja yleiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen nähden valtiopäivillä esittämiensä lausumien ja menettelyn suhteen. Sen ulottaminen koskemaan myös itse välikysymysasiakirjassa esitettyä kielenkäyttöä on luonnollista.

214. Valtiopäivillä käytettävän *kielen* suhteen on yleissäädös VJ 88 §:ssä, jonka mukaan asiain käsittelyssä sallitaan suomen tai ruotsin käyttö. ETyöJ 59 ja 60 §:n mukaan suomen kieli on kuitenkin käsittelyn pohjana ja ensisijaisena pöytäkirjakielenä. ETyöJ 40,1 §:n mukaan on täysistunnossa esitettyjen ruotsinkielisten lausuntojen ponnet niiden esittämisen jälkeen tulkittava suomeksi (mutta ei päinvastoin).

Tämä säädös on välikysymysten osalta tulkittava siten, että se ei tarkoita itse välikysymyskirjelmän loppuosassa olevia kysymysponsia, vaan pelkästään välikysymyskeskustelun aikana sittemmin mahdollisesti esitettäviä päiväjärjestykseensiirtymislausumia.

215. Seuraavana menettelytapakysymyksenä itse välikysymyksen tekoon nähden on mainittava se seikka, että välikysymys *osoitetaan* puhe-

⁴⁵ Jansson (1954) s. 341—345.

⁴⁶ Ahava s. 186; Hakkila s. 612.

⁴⁷ Puhemiehen asemaa pelkkänä prv:n kannan ilmaisijana korostaa Hiden (1968) s. 461.

miehelle. Vakiintuneen tavan mukaan välikysymyksen alkusanoina on »Eduskunnan Herra Puhemiehelle».⁴⁸ Itse kirjelmä jätetään eduskunnan keskuskansliaan.

216. Välikysymys voidaan myös *peruuttaa*. Peruuttamisen on luonnollisesti tapahduttava samassa järjestyksessä kuin tekemisenkin, ilmoituksella eduskunnan keskuskansliaan. Peruuttaminen on ilman muuta tehokas, jos se tapahtuu ennen kuin välikysymys on eduskunnassa todettu *esittämiskelpoiseksi* ja päätetty esittää ao. valtioneuvoston jäsenelle. Peruuttaminen, milloin välikysymys on jo annettu tiedoksi ja määräaika siten alkanut kulua, aiheuttaa jonkin verran ristiriitaisen tilanteen. Järkevämpää on tässäkin tilanteessa katsoa peruuttamisen olevan tehokkaasti mahdollista, ao. ministeri voi kuitenkin esittää vastauksen, jos niin haluaa.

Peruuttamisen syinä voivat tulla kyseeseen ennen kaikkea olosuhteiden ratkaiseva muutos (asiantila korjaantunut yms.), ministeristön vaihdos tai sitten allekirjoittajien lukumäärän jääminen alle kahdenkymmenen. Peruutuksia on käytännössä sattunut vain kahdesti.⁴⁹

22. Välikysymyksen esittäminen

Siirryttäessä sen sijaan tarkastelemaan välikysymyksen esittämistä valtioneuvostolle, on todettava, että mahdollisuus *esittää* välikysymys riippuu Suomessa siitä, onko siihen, tekijät mukaanlukien, kirjallisella ilmoituksella yhtynyt vähintään kaksikymmentä edustajaa.

Tähän liittyen voidaan esittää eri valtiosääntöjen tuntemat välikysymysmuutosäädökset johonkin seuraavista vaihtoehtoista kuuluviksi: 1) Sellaiset valtiosäännöt joidenka mukaan yksityiselläkin edustajalla on mahdollista *esittää* välikysymys (esim. Ranska, III ja IV tasavalta). 2) Valtiosäännöt, jotka vaativat tietyn suuruisen määrävähemmistön edustajia (esim. Suomi). 3) Valtiosäännöt, jotka vaativat äänten enemmistön, jotta välikysymys voidaan esittää (esim. Ruotsi ja Tanska).⁵⁰

⁴⁸ 1920-luvulla joskus pelkästään »Eduskunnalle», ks. esim. 1921 vp Ptk. III s. 2410.

⁴⁹ 1921 vp Ptk II s. 1956, ed. Reinikaisen ym. ja 1932 vp Ptk III s. 2350, ed. Päivänsalon ym. välikysymykset.

⁵⁰ *Meinander* s. 248. Vrt. *Hatschek* s. 155. Ruotsin osalta ks. 1974 valtiopäiväjärjestyksen 6. luvun 1,1 § ja *Broomé—Eklundh* s. 218—219. Ks. myös aliv. 18 s. 24 edellä.

Suomessa on käytännössä tapana menetellä siten, että välikysymys otetaan ensimmäisen kerran esille ulkopuolella päiväjärjestyksen, ilmoitusasioiden yhteydessä. Päiväjärjestyksen ulkopuolella käsittelemisen »hienous» on siinä, että välikysymyskäsitteilyn päätyttyä on siten automaattisesti palattava eduskunnan säännölliseen työrytmiin. Tässä siirtymisvaiheessa eduskunta voi siten luontevasti ottaa kantaa ministeristön edesottamuksiin.⁵¹ Itse välikysymysasiakirjan osalta menetellään vakiintuneen tavan mukaan siten, että eduskunnan sihteeri lukee sen täysistunnolle.

VJ 37,2 §:n mukaan seuraa tämän välikysymyksen esittämisen jälkeen automaattinen pöydällepano johonkin seuraavaan istuntoon, jonka puhemiesneuvosto ehdottaa. Tämä aika ei luonnollisestikaan saa mennä yli sen arvioidun ajan, joka menee välikysymyksen tiedoksiantamiseen ja viidentoista vuorokauden määräaikaan yhteensä. Yleensä pöydällepano määrätään parin kolmen päivän päähän.

Tässä seuraavassa istunnossa seuraa ilmoitus välikysymykseen yhtyneistä. Jos yhtyneitä, tekijät mukaanlukien, ei silloin ole vähintään kahtakymmentä, välikysymys *raukeaa*, sitä ei esitetä valtioneuvostolle. Jos se taas on esityskelpoinen, puhemies on velvollinen antamaan sen asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle tiedoksi. Tämän tiedoksiannon allekirjoitti aikaisemmin eduskunnan sihteeri, nykyään puhemies.⁵²

Puhemiehellä on tässä yhteydessä vielä valta tutkia tehdyn välikysymyksen kelvollisuus ja VJ 80 §:n nojalla kieltäytyä ottamasta sitä eduskunnan käsiteltäväksi. Se, että puhemies ei ole välikysymyksen kelvollisuuteen vielä aikaisemmassa vaiheessa puuttunut, ei voi merkitä mitään konkludenttisesti tehtyä sitovaa päätöstä, sillä ennen kuin ilmoitus välikysymykseen yhtyneistä annetaan, ei ainakaan teoriassa ole vielä varmaa, onko sillä yli kaksikymmentä allekirjoittajaa. Tämän vuoksi luonnollisin ajankohta tehdyn välikysymyksen kelvollisuuden ratkaisemiseen onkin vasta pöydällepanon ja yhtymisilmoituksen jälkeen, vaikka mikään ei estä puhemiestä puuttumasta asiaan jo aikaisemminkin.

Puhemiehellä on tässä yhteydessä mahdollisuus myös viivyttää, jopa yrittää kokonaan vesittää tehdyn välikysymyksen esittäminen ja käsitteleminen eduskunnassa, koska laissa ei ole annettu mitään määräaikaa sille kuinka pian puhemiehen on annettava tehty välikysymys ao. valtioneuvoston jäsenelle tiedoksi, vieläpä VJ 37,2 §:stä puuttuu nimenomainen,

⁵¹ Kastari (1969) s. 152.

⁵² Ahava s. 102; Halme s. 28; Hakkila s. 494.

suuntaa antava adjektiivi, kuten »viipymättä», »viivytyksettä», »välittömästi» jne.⁵³ Käytännöstä ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi ole osoitettavissa yhtään tällaista tapausta,⁵⁴ sillä poliittinen vastuu on siksi läheisesti kuvassa mukana. Lisäksi koska VJ 37,2 § kuitenkin perustaa puhemiehelle *velvollisuuden* esittää välikysymys tiedoksi ao. ministerille, niin sen kokonaan laiminlyönti asettaa hänet VJ 80 §:n tapauksen ohella myös rikosoikeudelliseen vastuuseen. VJ 13 §:n mukaan syytteeseen pannon tarvitaan kuitenkin eduskunnan 5/6:n päätös. Puhemiestä ei Suomessa ole katsottu »virkamieheksi» RL 2:12:n merkityksessä,⁵⁵ vaan hänet on rinnastettava tässä suhteessa normaaliin edustajaan.

Välikysymys vaatii siis vähintään kahdenkymmenen edustajan allekirjoituksen. Käytännössä on silloin tällöin sattunut, että välikysymys on tehty varmistamatta sille etukäteen riittävää kannatusta. Lain sanamuodon mukaan tämä olisi jopa primääri menettelytapa, mutta jonkin verran horjuvan käytännön jälkeen pääsäännöksi on vakiintunut varmistaa etukäteen riittävä kannatus. Rauenneita tapauksia on tutkimusaikavälillä 31. 12. 1917—31. 12. 1978 ollut 14 kpl.⁵⁶

23. Välikysymyksen käsittely

231. ETyöJ 20 §:n mukaan samaa asiaa koskevat *aloitteet* on valiokunnissa käsiteltävä toistensa yhteydessä ja niistä on annettava yhteinen mietintö. Tämä mahdollisuus tuli välikysymyksen osalta ensimmäistä kertaa esille jo vanhan 1906 VJ:n aikana 1908 vp:llä. Tällöin senaatin varapuheenjohtaja Mechelin totesi vastauksensa alussa katsovansa perusteluksi vastata yhtä aikaa kolmeen, samasta aiheesta ja lähes samanaikaisesti tehtyihin ja esitettyihin välikysymyksiin.⁵⁷ Vuoden 1907 ETyöJ:een ei sisällynyt nykyisen 1927 ETyöJ 20 §:ä vastaavaa säädöstä, joten väli-

⁵³ Vrt. Halme s. 28.

⁵⁴ Ks. eräästä toisesta viivytyskeinosta sivu 51—53.

⁵⁵ Hiden (1970) s. 113, 121. Ks. myös EOA:n kertomus 1920 s. 22.

⁵⁶ 1917 II vp Ptk. s. 1167, 1189 ja 1227, ed. Paasivuori (3 välikysymystä); 1918 vp Ptk. I s. 65, ed. Huttunen ym.; 1920 vp Ptk. I s. 72, ed. Leinonen ym.; 1924 vp Ptk. I s. 288, ed. Nurminen ym.; 1925 vp Ptk. I s. 31, ed. Jokela ym.; 1926 vp Ptk. I s. 118, ed. Nurminen ym.; 1926 vp Ptk. I s. 442, ed. Lienes ym.; 1928 vp Ptk. I s. 797—798, ed. Rosenberg ym.; 1940 vp Ptk. II s. 1193, ed. Wiik ym.; 1952 vp Ptk. I s. 424, ed. Järnefeldt ym.; 1970 vp Ptk. I s. 134, ed. Vennamo ym. ja 1978 vp Ptk. IV s. 3678, ed. Kortessalmi ym.

⁵⁷ 1908 vp Ptk. s. 66.

kysymysten yhdistämisenäkötapaus tehtiin hallituksen toimesta yksinään. ETyöJ 20 §:n säätäminen on vahvistanut tämän käytännön normatiivista pohjaa sikäli, että välikysymyskeskustelun jälkeen asia voidaan lähettää johonkin valiokuntaan, jolloin samaa asiaa koskevat, ajallisesti nykyisen VJ 37 §:n vastaamismääräaika huomioonottaen lähekkäin käsiteltävät välikysymykset joka tapauksessa tulisi valiokunnassa yhdistää. Eduskunnan päiväjärjestykseen siirtymisestä on kuitenkin VJ 32 §:n muutoksen 1917 jälkeen vakiintuneen tavan mukaan äänestetty kyseisenlaisissa tapauksissa kustakin välikysymyksestä erikseen.⁵⁸

232. Ao. ministerin antamaan vastaukseen liittyvistä menettelytapakysymyksistä ovat tärkeimpiä määräaikaissäädökset. Vastauksenantotavasta ei ole olemassa mitään nimenomaista säädöstä, mutta vastauskirjelmän omakohtainen lukeminen eduskunnassa on ollut poikkeuksettomana tapana.

Määräaika vastauksen antamiselle eduskunnalle on viisitoista vuorokautta siitä, kun ao. ministeri on välikysymyksestä saanut puhemiehen allekirjoittamalla kirjelmällä tiedon. Mikäli kävisi niin, että puhemies yrittäisi jarruttaa käsittelyä laiminlyömällä ilmoituksen, niin lain sanamuodon mukainen tulkinta johtaa siihen, ettei määräaika ala kulua lainkaan. Laissahan edellytetään ministerin ja puhemiehen sopivan tarkemmasta vastaamisajankohdasta, joten vastaamismääräaika ei luonnollisesti sen vuoksi voikaan alkaa kulua, vaikka ministeri muuten olisikin saanut tiedon tehdystä välikysymyksestä.

VJ 93,1 §:n ja Määräaikal 5 §:n säädökset koskevat niissä lueteltuja pyhä- ja juhlapäiviä ja arkilauantaita, jotka aikaansaavat määrääjän pidentymisen, milloin viimeinen päivä sattuisi niiden kohdalle.

VJ 93,2 §:ssä on puolestaan pääsääntöisesti todettu, että milloin laissa on säädetty määräaika valtiopäivillä suoritettavaa toimenpidettä varten eikä kyseistä tointa ehditä ennen valtiopäivien päättymistä suorittaa, lasketaan jäljellä oleva, tai jos määrääjän olisi tullut teoriassa alkaa valtio-

⁵⁸ 1921 vp Ptk. III s. 2765, pm. ilmoitti, että ed. Schaumanin ym. ja ed. Ryömän ym. välikysymyksiin annetaan vastaus samalla kertaa, äänestykset kuitenkin erikseen, samoin 1923 vp Ptk I s. 314, ed. Tannerin ym. ja ed. Långströmin ym.; 1930 vp Ptk I s. 833, ed. Aallon ym. ja ed. Kulmalan ym.; 1957 vp Ptk IV s. 4058—4059, ed. Rankilan ym. ja ed. Henriksonin ym.; 1964 vp Ptk. I s. 884 ed. Kuusisen ym. ja ed. Paasion ym. sekä 1972 vp Ptk. II s. 1623, ed. Vennamon ym. ja ed. Aition ym. välikysymykset.

päivien ollessa hajaantuneena, koko määräaika siitä päivästä milloin eduskunta uudelleen ensi kertaa kokoontuu.

Tästä säädöksestä on kuitenkin olemassa välikysymyksen osalta VJ 37,4 §:ssä nimenomainen poikkeus katkeamisperiaatteen hyväksi, joten mikäli määräaika ei ehdi ennen valtiopäiväpäätöstä (VJ 19 ja 27 §:t) kulua loppuun, ei valtioneuvoston ao. jäsenen tarvitse vastata esitettyyn välikysymykseen ellei sitä itse välttämättä halua. Tämä asiantila mahdollistaa poliittisen suosinnan ja syrjinnän tuona aikana.⁵⁹ Mikäli vastausta ei anneta välikysymys raukeaa ja se on uusilla valtiopäivillä tehtävä alusta alkaen uudestaan.⁶⁰

Myös kieltäytymismahdollisuuden yhteydessä saattaa tulla eräitä menettelytapakysymyksiä. Valtioneuvoston jäsenellä on mahdollisuus kieltäytyä vastaamasta mutta hänen on kuitenkin ilmoitettava syyt siihen. Kieltäytymismahdollisuudelle toisena vaihtoehtona on kuitenkin tarjolla ETyöJ 58 §:n säätämä menettely. Puhemies voi nimittäin oman harkintansa nojalla katsoa, että esillä oleva asia on sen laatuinen, että sitä ei ole julkisessa istunnossa käsiteltävä (Vrt. VJ 56 §). Myös on mahdollista, että viisikolmatta eduskunnan jäsentä pyytää ei-julkista käsittelyä, jolloin puhemies tyhjentää parvet ja eduskunta päättää läsnäolevien yksinkertaisella enemmistöllä, onko asia käsiteltävä julkisesti vai ei (ETyöJ 58 §).

Siten on olemassa kaksi vaihtoehtoa yrittää taivuttaa kieltäytymistä suunnittelevaa ministeriä vastaamaan arkaluontesesta kysymyksestä esitettävään välikysymykseen. Puhemies voi joko kirjelmän yhteydessä tai sitten epävirallisemmin luvata välikysymykselle ei-julkisen käsittelyn tai sitten jos välikysymyksellä on vähintään kaksikymmentäviisi allekirjoittajaa nämä voivat pyytää ei-julkista käsittelyä, joko suoraan itse välikysymysasiakirjassa, puheenvuorossa pöydällepanon jälkeisessä eduskunnan istunnossa tai sitten ottaa yhteyttä ministeriin epävirallista tietä.

Kieltäytymistapauksen osalta on huomattava, että vuonna 1917 silloista VJ 32 §:ää muutettiin prk:n nimenomaisen kannan mukaisesti⁶¹ siten,

⁵⁹ Vrt. esim. välikysymyksiä 1932 vp:llä, Ptk. III s. 2750 ed. Hänninen ym.; s. 2770 ed. Virkkunen ym.; s. 2771 ed. Sahlstein ym. ja s. 2796 ed. Tanner ym. Valtioneuvosto vastasi vain ed. Virkkusen ym. välikysymykseen, vaikka olisi ollut mahdollista vastata kaikkiin tai jättää vastaamatta kaikkiin.

⁶⁰ Näin tapahtui ed. Paasion välikysymykselle 1962 vp Ptk. III s. 2498 ja 1963 vp Ptk. I s. 24.

⁶¹ Prk:n miet. n:o 3 KM 1917:7, s. 10.

että välikysymyksen käsittelyä luottamuslauseäänestyksineen voidaan kieltäytymisestä huolimatta normaalisti jatkaa.⁶²

Viimeisenä menettelytapakysymyksenä määrääjan ja kieltäytymistapauksen lisäksi välikysymyksen vastauksen osalta on käsiteltävä käytettävä *kieli*. Sen laatuun nähden pätevät eduskunnan jäsenenä olevien ministerien osalta edellä esitetyt korrektiusvaatimukset.⁶³ Jos ministeri ei ole samalla edustaja, ei häneen voi soveltaa näitä VJ 58 §:n säädöksiä, mutta hän ei myöskään nauti vastaavasti parlamentaarista immunitaattia VJ 13 §:n nojalla, joten hän on kielenkäytöstään ankaramman rikosoikeudellisen vastuun alainen. Itse vastauksessa käytettävä kieli voi taas olla joko suomi tai ruotsi. 1923 vp:llä eräät edustajat esittivät vastalauseita sen johdosta, että vastaus ruotsiksi tehtyyn välikysymykseen annettiin suomeksi,⁶⁴ mutta ETyöJ ei nykyisessä (40.3 §) enempää kuin 1907 muodoksakaan perusta mitään velvollisuutta saada suomenkieliset lausunnot *julkisesti* tulkittua ruotsin kielelle.

VJ 88,3 §:n mukaan hallituksen kirjalliset ilmoitukset eduskunnalle on annettava molemmilla kielillä. V:sta 1928 lähtien alettiin tätä ahtaasti tulkittuna vain VJ 36 §:ä koskevaa säädöstä heti tulkita ex.an. myös välikysymykseen soveltuvaksi. Ruotsinkielinen vastaus on kuitenkin tapana vain jakaa monistettuna edustajille, ei lukea ministerin toimesta vastauspuheenvuorossa.⁶⁵

233. Välikysymyskeskusteluun liittyy myös koko joukko menettelytapasäädöksiä, joista eräät ovat lakimääräisiä, eräät taas konventionaalisia. Koska välikysymyskeskusteluun ei jäljempänä enää palata, tullaan tässä yhteydessä käsittelemään melko aineellisiakin kysymyksiä.

Lakimääräisiä seikkoja ovat yleiset keskustelumääräykset, VJ 57—60 ja 77 §:t sekä ETyöJ 36—39 §:t. Puheenvuorot tulee ensinnäkin pyytää paikaltaan seisten, tai milloin joku on juuri puhumassa, nimilapulla notarilta (ETyöJ 37,1, 2 §). Puheenvuorot jaetaan siinä järjestyksessä kuin ne on pyydetty paitsi VJ 59 ja 60 §:n tapauksissa (VJ 57,1 §), valtioneuvoston jäsenellä ja valiokunnan esittelijällä⁶⁶ on ts. valta ennen muita esittää puheenvuoronsa. Mikäli puheenvuoroja pyydetään yhtäaikaan, on kirjalli-

⁶² Ks. edellä s. 25.

⁶³ Ks. edellä s. 32.

⁶⁴ 1923 vp Ptk II s. 1172.

⁶⁵ *Hakkila* s. 497, aliv. 1.

⁶⁶ Esittelijäinstituutti ei ole Suomessa vakiintunut, sen sijaan esim. Ranskan IV tasavallan sillä oli erittäin keskeinen sija lainsäädännössä, ks. *Nova* s. 129.

sella etusija, muuten määrää puhemies järjestyksen (ETyöJ 37,3, 4 §). Lyhyt vastauspuheenvuoro (enintään kaksi minuuttia) voidaan kuitenkin esittää paikaltaan seisten ohi pyydettyjen puheenvuorojen (VJ 57,1 §, ETyöJ 37,5 §). Pääsääntöisesti on puheenvuorot esitettävä puhujakorokkeelta (ETyöJ 38 §) ja määrättyssä järjestyksessä. Ilman puhemiehen lupaa ei koskaan saa aloittaa puheenvuoroaan (VJ 37,3 §),

Muuten on jokaisella oikeus pöytäkirjaan vapaasti puhua ja lausua mielipiteensä kaikesta esillä olevaan kysymykseen liittyvästä ja kaiken sen laillisuudesta, mitä valtiopäivillä tapahtuu (VJ 57,2 §). Kunkin puhujan on toisaalta pysyteltävä käsiteltävässä asiassa, muuten voi puhemies asiasta huomauttaa ja kieltää ao. edustajaa enemmälti puhumasta (ETyöJ 39 §). Lisäksi puheen sisältöön soveltuu luonnollisesti VJ 58 §.⁶⁷ Sanktioina sopimattoman kielenkäytön johdosta ovat mahdollisia: 1) Puhemies kutsuu järjestykseen, 2) Puhemies kieltää puhumasta, 3) Eduskunta päättää antaa varoituksen, 4) Eduskunnan päätös pidättää ao. edustaja määräajaksi, enintään kahdeksi viikoksi osallistumasta istuntoihin. 5) Eduskunnan päätös panna vireille asia tuomioistuimessa (VJ 58 §).

Nämä yleiset säädökset keskustelusta soveltuvat myös välikysymyksen käsitteeseen eduskunnassa. Sen osalta on kuitenkin huomattava, että välikysymyksen usein hyvinkin yleispoliittinen luonne saa aikaan sen, että »käsiteltävässä asiassa pysyminen» on tässä yhteydessä ylimalkainen ja välttä vaatimus.

Välikysymyskeskustelun osalta VJ 37,2 § säättää omana erityisnorminaan sen, että ao. ministerin on aina annettava ensin vastauksensa ennen kuin varsinainen keskustelu voi alkaa. Tämän jälkeen seuraa konventionaalaisesti välikysymyksen »tekijän», ensimmäisen allekirjoittajan puheenvuoro, vaikka hänen onkin asianmukaisesti pyydettyä puhemieheltä puheenvuoroa.⁶⁸ Tämän jälkeen seuraavat ryhmäpuheenvuorot puolueiden eduskuntaryhmien suuruuden mukaisessa järjestyksessä.⁶⁹ Ryhmäpuheen-

⁶⁷ Ks. ed. s. 32.

⁶⁸ Ranskassa etuoikeus on perinteellisesti automaattinen, ks. *Pierre* s. 1046, sen sijaan Suomessa on sattunut kaksi tapausta, 1928 vp Ptk I s. 986, ed. Lehtisen ym. välikysymys, jolloin ed. Palmgren oli pyytännyt ja sai puheenvuoron ennen välikysymyksen ensimmäistä allekirjoittajaa, ed. Lehtistä, ks. *Hakkila* s. 498 aliv. 2 ja 1930 II vp Ptk s. 1101, ed. Tannerin välikysymys, ed. Pekkala käytti ensimmäisen puheenvuoron.

⁶⁹ Ryhmäpuheenvuorojärjestelmä vakiintui varsinaisesti vasta II maailmansodan jälkeen, tosin jo 1920-luvulla oli eräitä merkkejä siitä, ks. 1926 vp Ptk I s. 536—548, sittemmin menettely ilmeni selkeimmin 1945 vp Ptk I s. 633 ss.; 1946

vuorojen lopussa ao. puheenvuorojen käyttäjät (tavallisimmin ryhmien puheenjohtajat) esittävät myös päälinjoiltaan puolueensa kannan päiväjärjestykseen siirtymiseen nähden, toisinaan jo ponsiehdotuksenkin, jos eivät aio äänestää yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymisen puolesta.

Tämän jälkeen seuraa sitten varsinainen välikysymyskeskustelu, jossa edustajat käyttävät puheenvuoronsa pyydytyssä järjestyksessä. Valtioneuvoston jäsenet saattavat myös ottaa keskusteluun osaa.

234. Kun puhemies on julistanut keskustelun päättyneeksi ja vahvistanut toteamuksen nuijaniskulla, seuraa asian käsittelyssä normaalisti äänestys. ETyöj 52,2 §:n mukaan on kuitenkin mahdollista *siirtää* päätöksenteko päiväjärjestykseen siirtymisestä seuraavaan täysistuntoon. Tästä on kuitenkin tehtävä ehdotus ennen kuin keskustelu on julistettu päättyneeksi.

Sanamuoto »siirtää» jättää kuitenkin epäselväksi, tarkoitetaanko tällä yleisesti samaa kuin »pöydälle pano» vai tarkoitetaanko tällä erityistä käsittelyn keskeyttämismenettelyä. Pykälän nimenomaisen sanamuodon mukaan »siirtäminen» koskee *päätöksentekoa*. Tästä on vedetty se *e contrario*-tulkinta, että välikysymyskäsittelyn keskeyttäminen muissa vaiheissa ei olisi mahdollista.⁷⁰ Perusteluksi on esitetty, että pöydällepanon on välikysymyksen käsittelyssä oltava poikkeuksellista, koska käsittely VJ:n uudistamisella pyrittiin tekemään mahdollisimman joutuisaksi.⁷¹ Voidaan myös vedota siihen, että välikysymyksen merkitys vähemmistösuojakeinona kärsisi, mikäli enemmistöhallituksen tukena olevat eduskuntaryhmät voisivat rajoituksetta panna välikysymyksen käsittelyn pöydälle. Termi »siirtää» tarkoittaa tämän kannan mukaan siis eri asiaa kuin »pöydälle pano» välikysymykseen liittyvänä menettelynä.

Kotonen taas esittää perusteluina päinvastaiselle kannalle, että pöydällepano ei ETyöJ 41 §:n mukaan ole mahdollinen yksistään päätöksenteon osalta. Tästä periaatteesta ETyöJ 52,2 § säättää nimenomaisen poikkeuksen välikysymyksen (sekä tiedonannon ja ilmoituksen sekä selonteon)

vp Ptk II s. 1856 ss.; 1946 vp Ptk III s. 3037 ss.; 1949 vp Ptk I s. 181 ss. Ed. Kosolan ym. välikysymyksestä lähtien 1952 vp Ptk I s. 491—511 oli ryhmäpuheenvuorojärjestelmä lopullisesti vakiintunut.

⁷⁰ 1953 vp Asiak IV, II prvm n:o 7, ks. myös *Hakkila* s. 499 aliv. 1 (ei Hakkilan oma kanta).

⁷¹ 1953 vp ed. m. prvm, s. 2.

osalta.⁷² Tällöin välikysymyksiin soveltuisivat yleisten pöydällepanosäädösten lisäksi erityinen ETyöJ 52,2 §:n säätelemä pöydällepanomenettely.

Pöydällepanoehdotuksesta on äänestetty VJ 36 §:n tiedonannon osalta 2. 9. 1944⁷³ ja välikysymyksen osalta vanhan VJ:n aikana 30. 10. 1907.⁷⁴ 27. 2. 1953 puhemies kuitenkin kieltäytyi asettamasta ehdotusta pöydällepanosta äänestettäväksi katsoen sen perustuslain vastaiseksi⁷⁵ ja asian tultua prv:n ratkaistavaksi tämä asettui äänin 11—6 puhemiehen ratkaisun taakse.⁷⁶ Tässä prvm:ssä heijastuu kuitenkin siksi selvästi asetelma puhemiehen kannattajat & hallituspuolueet — puhemiehen vastustajat & oppositiopuolueet, että kyseinen ratkaisun juridinen arvo ei ole kovin suuri. Toisaalta kyseinen asia ratkaistaan aina prv:ssa, joten poliittiset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat saattavat aina olla osatekijöinä valio-kunnan ratkaisussa.

Eduskunnan kannaksi näyttää kuitenkin vakiintuneen vuoden 1953 ennakkotapauksen pohjalta se, että välikysymyksen pöydällepanoa ei sallita. Vuonna 1972 puhemies huomautti pöydällepanoehdotuksen olevan vastoin ETyöJ 52 §:ää ja lisäksi kieltäytyi asettamasta äänestykseen tätä menettelyään.⁷⁷ Vasta tämän kaksinkertaisen kieltäytymisen lähettämisestä prv:aan äänestettiin ja äänestyksessä puhemiehen menettely hyväksyttiin.⁷⁸

Voidaan kuitenkin kysyä, onko tämä valittu kanta ainoa ETyöJ 41 ja 52,2 §:ien mukainen. Eduskunnan työmäärän paisuminen on luonnollisesti tuonut painetta pyrkiä rajoittamaan laajaksi paisuvia välikysymyskeskusteluja, mutta käytännössä välikysymyskeskustelut joudutaan kuitenkin

⁷² Kotonen s. 279—280. Samoin Hakkila s. 498 ja ed:t Ahmavaara, Salminen ja Österholm sekä Lindqvist, Puumalainen ja Niiranen, 1953 vp Asiak IV, II prvm N:o 7, vastalauseita I ja II. Näin myös Hakkilan ja Kairan asiantuntijalausunnot, 1953 vp ed. m. prvm.

⁷³ 1944 vp Ptk III s. 76.

⁷⁴ 1907 vp Ptk IV s. 2918 ed. Gebhart ehdottaa pöydällepanoa, s. 2919 EK päättää panna »interpellatsioonin» pöydälle.

⁷⁵ 1953 vp Ptk I s. 224.

⁷⁶ 1953 vp ed. m. prvm.

⁷⁷ Ks. ed. Ilaskiven ym. välikysymys 1972 vp Ptk. III s. 2339, II vpm. Lähteenmäen ratkaisu s. 2430.

⁷⁸ 1972 vp Ptk III s. 2436. Tämän jälkeen on vielä ed. Holkerin ym. välikysymyksessä 1978 vp Ptk. II s. 1336, ed. Junnila ehdottanut, s. 1499, välikysymyksen pöydällepanoa, mutta puhemiehen kieltäytymisen oikeellisuutta ei tällöin edes ehdotettu prv:n ratkaistavaksi.

eduskunnan viikottaisen työrytmin johdosta »keskeyttämään» (esim. kyselytunnin takia). Lakiteknisesti ETyöJ 41 ja 52,2 §:t eivät estä varsinaista pöydällepanoa, vaikka niissä onkin säädetty keskeyttämisestä vain keskustelun päätyttyä mutta ennen päiväjärjestykseen siirtymispäätöstä (erityinen »siirtämismenettely»). Tätä kantaa tukemaan voidaan vielä esittää, että jos välikysymys joutuu valiokuntakäsittelyyn, soveltuu siihen, koska mitään poikkeuksia ei ole säädetty, VJ 65 §, jonka mukaan valiokunnan mietintö pannaan ensi kerran esitettäessä automaattisesti pöydälle ja tämän jälkeen vielä toistamiseen, jos vähintään kaksi edustajaa niin pyytää.⁷⁹ Ongelmalliseksi tulisi myös oikeus ylipäätään »keskeyttää» välikysymyskeskustelu esim. myöhäisen ajankohdan tai työruuhkan vuoksi, jos »pöydällepano» yritettäisiin periaatteessa kieltää.⁸⁰

235. Päiväjärjestykseen siirtymismenettelyn osalta on huomattava että edustajien esittämien perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisehdotuksiin soveltuvat vakiintuneen *ex analogia* -tulkinnan nojalla myös VJ 32,1 ja 80,1 §:ien vaatimus siitä, että tehtyjen ehdotusten on oltava riittävässä asiayhteydessä esilläolevaan kysymykseen.⁸¹

VJ 32,1 §:n mukaan edustaja-aloitteet muulloin kuin valtiopäivien alkuaajan säännöllisenä aloiteaikana ovat kiellettyjä paitsi jos »siihen joku eduskunnan jo tekemä päätös tahi hallituksen esitys tai esityksen peruuttaminen taikka muu valtiopäivien aikana sattunut tapaus suoraan anna aihetta». Valtiopäiväkäytäntö on muovannut tätä riittävän asiayhteyden vaatimusta yksityiskohtaisemmin. Edustajan lakialoitteiden osalta asiaa on tutkittu tarkemmin prv:ssa vuonna 1957. Tällöin prv. esitti yhteenvetona puhemiesten käytännöstä seuraavantyyppisiä kriteereitä riittävälle asiayhteydelle:

1. Juridis-tekninen läheisyys, asiaan on sovellettava samaa lainsäädäntöjärjestystä ja sen on oltava samalla lailla säädettävissä.

2. Asteellisten muutosten on oltava samaan suuntaan vaikuttavia kuin alkuperäisen esityksenkin ja ulotuttava korkeintaan lakiehdotuksen säädösten »ylärajaan» saakka.

3. Sivusuunnassa muutosehdotukset eivät saa mennä lakiehdotuksen kattaman asiapiirin ulkopuolelle oleellisilta osin.

4. Milloin kyseessä on entuudestaan kokonaan lainsäädäntöteitse järjestämättömän asian saattaminen lainsäädännön piiriin tai kyseisen oi-

⁷⁹ Meinander s. 264.

⁸⁰ Ks. Westerholm s. 52.

⁸¹ Ks. Hakila s. 493—494 ja 606—609

keusalan uusi kokonaisjärjestely sallitaan laadullisia muutosehdotuksilla esitettyjen kriteerien 2—3 osalta huomattavasti laajemmin kuin muuten.⁸²

Edustaja-aloitteiden riittävän asiayhteyden kriteerejä ei voida sellaisenaan automaattisesti siirtää välikysymysten päiväjärjestykseen siirtymisehdotuksiin, koska lakialoitteiden luonteesta jo johtuu, että riittävän asiayhteyden kriteeri on melko tiukka. Välikysymyksen poliittinen luonne ja sen asema parlamentaristisen järjestelmän eräänä toteuttamistapana aikaansaavat sen, että kovin mekaanisluonteisia sääntöjä ei voida esittää.

Puhemiesten tulkinnasta tässä kysymyksessä ei voida vetää mitään täysin selvää linjaa. Verrattaessa sattuneita hylkäämistapauksia, 1907 vp:llä,⁸³ 1957 vp:llä,⁸⁴ 1971 vp:llä,⁸⁵ 1972 vp:llä,⁸⁶ 1974 vp:llä⁸⁷ ja 1975 vp:llä⁸⁸ voidaan havaita, että ensimmäisessä tapauksessa sovellettiin täysin lakialoitteisiin rinnastettavia äärimmäisen tiukkoja kriteereitä ja tästä tulkintakäytäntö johti vähitellen yhä joustavampaan suuntaan, kunnes viime vuosina on tapahtunut käänne jonkin verran tiukempaan suuntaan.

Vuonna 1907 puhemies Svinhufvud katsoi,⁸⁹ että koska S. Vuolijoen ym. välikysymys koski senaatin toimenpiteitä Laukon ja Tottijärven tilojen lunastamiseksi ja luovuttamista vuokratilajelijöille, niin äänestystä ei voitu toimittaa ed. S. Vuolijoen ehdotuksesta perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi⁹⁰ siinä muodossa, että siinä olisi käsitelty myös senaatin toimintaa kyseisten maanvuokrariitaisuuksien sovinnolliseksi ratkaisemiseksi.

Ed. Rankilan ym. välikysymys 1957 koski viljan hintaa. Välikysymys käsiteltiin yhdessä ed. Henrikssonin ym. välikysymyksen⁹¹ kanssa, joka koski MaataloustuloL:n epäkohtia. Vaikka puhemies Fagerholm katsoi asiat siksi yhteneviksi, että ne käsiteltiin samanaikaisesti, niin ed. Tenhiälän ponsi,⁹² joka oli formuloitu koskemaan ensisijaisesti MaataloustuloL:a hylättiin kuitenkin puhemiehen toimesta.⁹³

1971 vp:llä ed. Aition ym. talouspolitiikkaa koskevan välikysymyksen yhteydessä ed. Vainio esitti ponnen, jossa kosketeltiin pääasiassa erästä väitettyä kavallustapausta ja vaadittiin eduskunnan hajoittamista,⁹⁴ joten

⁸² 1957 vp Asiak. IV, II prvm n:o 17. Ks. myös luetteloa tapauksista em. prvm:n liitteissä A ja B sekä *Hakkila* s. 609.

⁸³ Ed. S. Vuolijoen ym. välikysymys 1907 vp Ptk. II s. 709, ed. S. Vuolijoen ehdotus hylättiin.

⁸⁴ Ed. Rankilan ym. välikysymys 1957 vp Ptk. IV s. 3935, ed. Tenhiälän ehdotus hylättiin.

se oli jo melko selvästi käsiteltävän asian ulkopuolella. Puhemies Paasio hylkäsikin tämän ehdotuksen.⁹⁵

Vuoden 1972 vp:llä ed. V. Vennamon ym. ja ed. Aiton ym. välikysymykset käsiteltiin yhdessä. Edellinen koski ns. eläkepakettilakeja ja jälkimmäinen hallituksen eläkepolitiikkaa jonkin verran laajemmin. Ed. Ilaskivi esitti ehdotuksensa perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi täsmentämättä kumpaa välikysymystä ehdotus koski.⁹⁶ Puhemiehen pyytäessä täsmennystä tässä suhteessa ed. Ilaskivi ilmoitti ehdotuksensa koskevan molempia välikysymyksiä.⁹⁷ Puhemies Sukselainen hylkäsi ed. Ilaskiven vähimmäistoimeentulon parantamista ja eläkejärjestelmän epäkohtien poistamista koskevan ehdotuksen ed. V. Vennamon välikysymystä koskevana.⁹⁸

Ed. Aition ym. hallituksen talouspolitiikkaa koskevan välikysymyksen 1974 vp:llä yhteydessä ed. V. Vennamo esitti päiväjärjestykseen siirtymistä, jossa vaadittiin mm. eduskunnan hajoittamista ja uusia vaaleja ja eräiden väärinkäytösten selvittämistä yms.⁹⁹ Puhemies Sukselainen kieltäytyi ottamasta ehdotusta äänestykseen.¹⁰⁰

Viimein ed. Aition ym. 1975 vp:llä hallituksen talouspolitiikkaa koskevan välikysymyksen yhteydessä ed. V. Vennamo ehdotti perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistä, jossa vaadittiin eduskunnan hajoittamista

⁸⁵ Ed. Aition ym. välikysymys 1971 vp Ptk. II s. 2249, ed. Vainion ehdotus hylättiin.

⁸⁶ Ed. V. Vennamon ym. välikysymys 1972 vp Ptk. II s. 1601, ed. Ilaskiven ehdotus hylättiin.

⁸⁷ Ed. Aition ym. välikysymys 1974 vp Ptk. I s. 987, ed. V. Vennamon ehdotus hylättiin.

⁸⁸ Ed. Aition ym. välikysymys 1975 vp Ptk. II s. 924, ed. V. Vennamon ehdotus hylättiin.

⁸⁹ 1907 vp Ptk. IV s. 3041—3042.

⁹⁰ 1907 vp Asiak. V, mvm n:o 4, vastalauseita II s. 79.

⁹¹ 1957 vp Ptk. IV s. 3988—3989.

⁹² 1957 vp Ptk. IV s. 4096.

⁹³ 1957 vp Ptk. IV s. 4317.

⁹⁴ 1971 vp Ptk. II s. 2332.

⁹⁵ 1971 vp Ptk. II s. 2387.

⁹⁶ 1972 vp Ptk. II s. 1728.

⁹⁷ 1972 vp Ptk. II s. 1728.

⁹⁸ 1972 vp Ptk. II s. 1756.

⁹⁹ 1974 vp Ptk. II s. 1261.

¹⁰⁰ 1974 vp Ptk. II s. 1320.

ja uusia vaaleja ja jonka lopuksi ei ollut sisällytetty mainintaa »ja siirtyy päiväjärjestykseen».¹⁰¹ Puhemies Sukselainen hylkäsi ehdotuksen VJ 37,3 §:n vastaisena.¹⁰²

Toisaalta voidaan esittää eräitä tapauksia, joissa esitetyt ehdotukset perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi ovat olleet hyvin vähän tai vain joiltakin osin yhteydessä välikysymyksen aiheeseen. Niinpä ed. Ilaskiven ym. 1971 vp:llä esittämään taloudellisen kasvun turvaamista koskevan välikysymyksen¹⁰³ yhteydessä ed. V. Vennamo esitti perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistä, jossa puututtiin paitsi eräisiin yksittäisiin talouspoliittisiin kysymyksiin, myös mm. yleisradion ohjelmiin ja luonnon saastumiseen.¹⁰⁴

Jonkinlaisena yhteenvetona tähänastisen käytännön nojalla voidaan kuitenkin päätellä, että ensinnäkin yhdessä käsiteltävien välikysymysten tapauksessa ehdotusten kuuluminen toisen välikysymyksen alaan ei vielä automaattisesti tee sitä myös toisen välikysymyksen alaa koskevaksi. Toiseksi, jos ehdotus on moniosainen, niin joidenkin sen osien liittyminen kiistatta välikysymyksen tekoalaan, jos ulkopuolelle jäävät osat ovat vain vähäinen osa ehdotuksesta, pysyttävät ehdotuksen vielä välikysymyksen aiheeseen kuuluvana. Muodollisena kriteerinä on vielä vaatimus siitä, että ehdotuksen loppuun on automaattisesti liitettävä maininta »ja siirtyy päiväjärjestykseen».

Sen sijaan materiaalisessa suhteessa kysymys riittävästä asiayhteydestä ei ole saanut täysin vakiintunutta tulkintalinjaa. Vuosien 1957 ja 1972 vp:ien tapauksissa sovelletut kriteerit olivat melko tiukkoja kun taas vuosien 1971, 1974 ja 1975 tapauksissa materiaallinen asiayhteys oli kiistatta lähes olematon eikä puhemiehen tulkintalinjan äärirajoja siten niissä vielä tavoitettu. Kuitenkin voidaan päätellä, että vaikka ehdotus perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi koskisi vastaavan ministerin ministeriön virka-alaa, ei tämä ole vielä riittävä asiayhteys. Riittävä asiayhteys määräytyy osaksi sen mukaan, miten täsmälliseksi itse välikysymyksen ponsiosa on formuloitu. Mikäli se koskee jotain täsmällisesti rajoitettavaa asiakokonaisuutta, esim. tiettyä lainsäädännöllistä kysymystä, tulee päiväjärjestykseen siirtymisehdotustenkin pysyä saman lakiteknisen kokonaisuuden puitteissa. Välikysymyksen ponsiosan jäädessä hyvin

¹⁰¹ 1975 vp Ptk. II s. 1213.

¹⁰² 1975 vp Ptk. II s. 1326.

¹⁰³ Ed. Ilaskiven ym. välikysymys 1971 vp Ptk. I s. 183.

¹⁰⁴ 1971 vp Ptk. I s. 417.

yleisluonteiseksi, voivat ehdotukset perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi kosketella vastaavasti laajemmalla alueella saman ministeriön virka-alaan kuuluvia kysymyksiä. Jos taas välikysymys on luonteeltaan yleispoliittinen koskien esim. hallituksen muodostamistapaa yms. asioita, jotka jäävät jo lähtökohtaisesti yksittäisten ministeriöiden virka-alojen ulkopuolelle, tulee ehdotustenkin pysytellä vastaavasti suhteellisen yleisellä tasolla eikä puuttua joihinkin sattumanvaraisiin yksittäisiin kysymyksiin.

Toisena menettelytapakysymyksenä päiväjärjestykseen siirtymisen osalta voidaan mainita 1973 vp:llä ed. Nikkilän ym. välikysymyksen¹⁰⁵ yhteydessä esiin noussut kysymys siitä, voiko yksi edustaja esittää useampia ehdotuksia perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi. Puhemies omaksui tällöin suppean tulkinnan VJ 37,3 §:lle, jossa mainitaan vain »keskustelun aikana ehdotetun perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen» mahdollisuus. Ed. V. Vennamon esitettyä kahta päiväjärjestykseen siirtymislauselmaa puhemies pyysi puhujaa täsmentämään, kumman niistä hän haluaa omanaan esittää.¹⁰⁶ Tämän tulkinnan oikeellisuutta ei tilanteessa pyritty kiistämäänkaan, joten tätä yhtä ennakkotapausta voidaan pitää ilmauksena vallitsevasta tulkinnasta.

236. Äänestyksen menettelytavoista voidaan ensinnäkin todeta, että äänestää voidaan vain ponsiehdotuksista, joita on kannatettu (ETyöJ 43,3 §). Enemmistöksi katsotaan yli puolet annetuista äänistä, ei siis vaadita absoluuttista enemmistöä.¹⁰⁷

Äänestyksessä asetetaan ensiksi vastakkain mahdolliset eri ponsiehdotukset ja niistä voittanut sitten lopulta vastakkain puhemiehen yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymispontta vastaan (VJ 78,2 §). Koska tämän vastakkainmenettelyn tarkoituksena on saattaa ensiksi vähiten keskenään eroavat esitykset vastakkain, on kuitenkin tilanteessa, milloin on olemassa ministeristöä tukeva ja toinen sille selvää epäluottamusta esittävä perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponsi, oikeampaa aset-

¹⁰⁵ Ed. Nikkilän ym. välikysymys 1973 vp Ptk. III s. 3242.

¹⁰⁶ 1973 vp Ptk. IV s. 3585, II vpm. Helle.

¹⁰⁷ Ks. kuitenkin 1931 vp Asiak. I HE n:o 8, jossa esitettiin mm. HM 36 §:n muuttamista siten, että eduskunnan epäluottamuslause hallitukselle vaatisi aina absoluuttisen enemmistön, siis vähintään 101 edustajaa taakseen. Esitys hylättiin sekä prv:ssä, suurv:ssa että eduskunnan vastauksessa, ks. 1931 vp Asiak. I prvm n:o 8, suurvm. n:o 47 ja EK:n vastaus. Ranskan V tasavallan valtiosäännössä absoluuttisen enemmistön vaatimus on otettu 49,2 artiklassa käyttöön, ks. Nova s. 592.

taa puhemiehen ehdotus ensin vastakkain perustellun luottamuslauseen kanssa ja niistä voittanut sitten epäluottamusponnista vastaan.¹⁰⁸ Mikäli ehdotetaan valiokuntaan lähettämistä, äänestetään ensin siitä, lähetetäänkö asia vai ei (ETyöJ 52,1 §). Jos taas tehdään ehdotuksia eri valiokuntiin lähettämistä, äänestetään ensin siitä, mihin valiokuntaan mahdollinen lähettäminen tapahtuu, sitten siitä tapahtuuko se.¹⁰⁹

Äänestys toimitetaan joko koneella, seisomaan nousten tai vähintään kahdenkymmenen edustajan niin pyytäessä, avoimella lippuäänestyskellä (ETyöJ 45,1 §).

237. Menettelytapakysymyksiin välikysymyskäsittelyn yhteydessä kuuluu vielä mahdollinen valiokuntakäsittelyvaihe. Valiokunnan työskentelystä ei ole välikysymyksen osalta säädetty mitään erityisiä muotoja, joten asia tulee siellä normaalisti kolmeen käsittelyyn (ETyöJ 19,1 §).¹¹⁰ Äänestys toimitetaan toisessa käsittelyssä, joka siten on ratkaiseva (ETyöJ 19,1 §). Äänestystapa on valinnainen (ETyöJ 14 §). Mietinnön loppuun valiokunta liittää ehdotuksensa päiväjärjestykseen siirtymisponneksi. Vähemmistöön jääneiden edustajien on myös esitettävä mahdollinen vastalauseensa ponsineen toisessa käsittelyssä. (ETyöJ 19,2 §).

Valiokunta saa kuulla asiantuntijoita ennen ratkaisun tekoa (ETyöJ 16 §). Eduskunta voi myös määrätä tai valiokunta itse päättää lausunnon pyytämistä toiselta erityisvaliokunnalta, jonka on tällöin kiireellisesti laadittava kyseinen lausunto (ETyöJ 22 §).¹¹¹

Valiokunnan on sitten kolmannessa käsittelyssä tarkistettava päätöksensä ja laadittava siitä lopullinen mietintö (ETyöJ 19 §), jonka tulee olla lyhyt ja päättyä ponsiin, jotka sisältävät valiokunnan ehdotuksen (ETyöJ 23 §).

Valiokunnan valinnan osalta VJ 37,3 § antaa eduskunnan täysistunnolle mahdollisuuden myös valita valiokunta, johon asia lähetetään, »jos asian laatu sitä vaatii». Pääsääntöisestihän kyseinen valiokunta on perustuslakivaliokunta. Lisäksi käytäntönä on alun alkaen ollut se, että valiokuntaan lähettämistä ehdottaneen edustajan on itsensä esitettävä se mahdollinen muu valiokunta, johon hän haluaisi asian lähetettäväksi, muussa

¹⁰⁸ *Meinander* s. 263.

¹⁰⁹ *Meinander* s. 264.

¹¹⁰ Poikkeuksena valiokunnan *yksimielinen* päätös (ETyöJ 19,4 §), jolloin ei tarvita kolmea käsittelyä.

¹¹¹ Muutenkin jos eduskunta on antanut erityisiä ohjeita siitä, miten tehtävä on suoritettava, ne sitovat valiokuntaa (ETyöJ 21 §).

tapauksessa ehdotuksen tulkitaan automaattisesti tarkoittavan perustuslakivaliokuntaa.¹¹²

Mikäli lähettämistä ehdotettaisiin sellaiseen valiokuntaan, minkä toimialaan asiaa ei voida katsoa kuuluvaksi, tulee puhemiehen VJ 80,1 §:n nojalla ja lakimääräisten valiokuntien osalta lisäksi VJ 46—50 §:n ylimääräisten valiokuntien osalta VJ 40,2 §:n ja ETyöJ 10,3, 29 tai 34,2 §:n nojalla hylätä tällainen ehdotus. Lopullinen ratkaisuvälta voidaan tässäkin tapauksessa luonnollisesti eduskunnan toimesta siirtää prv:lle.

Valiokunnan mietintö käsitellään sitten, pöydällepanon jälkeen, eduskunnan täysistunnossa »ulkopuolella päiväjärjestyksen» ja siinä yhteydessä edustajat saavat vielä esittää valiokunnan ehdottaman perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymislauselman rinnalle omia ehdotuksiaan.

238. Viimeinen välikysymyksen käsittelyyn liittyvä menettelytapaseikka on VJ 37,4 §:ssä. Sen mukaan ei välikysymyksen käsittelyä saa jatkaa seuraavilla valtiopäivillä. Tämä aiheuttaa valtiopäivien loppuvaiheessa välikysymysten suhteellisen tehottomuuden,¹¹³ koska ministeristölle jää täysi harkintavälta vastaamisesta tai vastaamattajättämisestä. VJ 19 §:n mukaisten väliaikojen, valtiopäivien välisen ajan ja tilapäisten keskeytysten kuten kesäloman yms. vaikutus käsitellään jäljempänä.

¹¹² Ks. 1917 II vp Ptk. I s. 817, ed. Sirola ehdottaa »valiokuntaan», katsotaan tarkoittavan prv:a.

¹¹³ Ks. edellä s. 37.

IV. VÄLIKYSYMYSNORMISTON SISÄLLÖN ANALYYSI

1. Yleistä

VJ 37,2, 3 ja 4 § muodostavat siksi elimellisen kokonaisuuden, että niitä on syytä käsitellä yhtenäisenä kokonaisuutena juridis-teknisestä jaottelusta riippumatta. Tässä esityksessä pyritään »sisällön analyysin» avulla osoittamaan säädöksissä esiintyvien juridisesti relevanttien ilmaisujen merkityssisältö kyseisessä käyttöyhteydessä, ensisijaisesti voimassaolevan normiston avulla. Normistosta huomioidaan sekä formaalinen, validius-että empiirinen tehokkuus-aspekti.¹ Mikäli tulkintaan ei normiston avulla päästä, pyritään seuraavaksi parlamentaariseen praksiksesta poimimaan esille relevantteja tapauksia.

Välikysymyksen kaltaisen, luonteeltaan vahvasti poliittisen menettelytavan osalta on kuitenkin olemassa joukko kysymyksiä, jotka jäävät varsinaisen oikeudellisen normiston ulkopuolelle ja joiden osalta vakiintunut parlamentaarinen käytäntö muodostaa ainoan säätelymekanismin. Näiden kysymysten osalta seuraava jakso pyrkii selvittämään tätä vakiintunutta käytäntöä »strategisten soveltajien» »internal aspect'in» pohjalta.² Näitä tapauksia pyritään valottamaan jonkin verran myös seuraavassa luvussa empiirisestä näkökulmasta.

2. »Edustaja»

21. Toimikauden alkaminen

Ensimmäisenä seikkana VJ 37,2 §:stä on pyrittävä selvittämään, mitä tarkoittaa termi »edustaja» tässä käyttöyhteydessä, ts. etsimään vastausta kysymykseen, *ketkä* ovat oikeutetut tekemään välikysymyksen.

¹ Ks. jaottelusta esim. *Kelsen* (1966) s. 17, (1968) s. 11—16, (1967) s. 312—317; *Hart* s. 100—101.

² Ks. tästä esim. *Hart*, s. 99—107; *Winch*, s. 18—24, 111—120.

Kansanedustajat valitaan yleisillä vaaleilla vaalikaudeksi (VJ 3,3 §). Edustajantoimi alkaa valituksi julistamisesta, joka taas määräytyy EVAaliL 90 §:n mukaan siten, että kunkin vaalipiirin keskuslautakunnan tulee kokoontua viidentenä päivänä toisen vaalipäivän jälkeen klo 12.00 ja kokouksen päätyttyä julkaista (= »julistaa») tulokset.

»Edustajalla» voidaan tarkoittaa ainoastaan laillisesti ja pätevällä tavalla valittua edustajaa. Pätemättömyyden voisi teoriassa ajatella olevan joko moitteenvaraista tai alun alkaen mitättöntä pätemättömyyttä. Jos pätemättömyys jossain tapauksessa olisi mitättömyyttä, ei sellainen »edustaja» luonnollisestikaan voisi osallistua välikysymyksen tekemiseen tai esittämiseen juridisesti velvoittavalla tavalla. VJ 24 §:llä on kuitenkin VJ 23 §:n mukainen valtakirjojen tarkastus ja hyväksyminen tehty ensi kädessä ehdottomaksi edellytykseksi edustajan kelpoisuudelle toimia valtiopäivillä (VJ 24,1 § *e contrario*).

Siten valtakirjojen tarkastus vaalien jälkeisten valtiopäivien ensimmäistä kokoontumista edeltävänä päivänä muodostaa ehdottoman rajan, jota ennen välikysymyksen teko ei ole mahdollista. Tämän jälkeen mahdollisesti esille otettavat väitteet edustajavaalin pätemättömyydestä jonkin edustajan kohdalta voivat perustaa vain moitteenvaraisten pätemättömyyden (VJ 24,4 §).³

VJ 37,2 §:ssä on käytetty sanamuotoa »antakoon sen puhemiehelle». Voidaanko tästä vetää se johtopäätös, että välikysymyksen tekeminen olisi mahdollista vasta puhemiehen valitsemisen jälkeen? Vaalien jälkeisillä ensimmäisillä valtiopäivillä tällä ei olisi merkitystä kuin yhden vuorokauden verran, mutta vaalikauden kuluessa tämän ilmaisun tulkintatavasta riippuu, voidaanko välikysymys faktisesti »tehdä» valtiopäivien välisenä aikana jättämällä kirjelmä eduskunnan keskuskansliaan odottamaan valtiopäivien kokoontumista.

Koska VJ 37,4 §:n mukaan vain tehdyn välikysymyksen »siirtäminen» valtiopäiviltä toiselle on kiellettyä, ei ole mitään järjellistä syytä kieltää välikysymyksen tekoa valtiopäivien päätyttyä. Tällöin välikysymys vain on *tehoton* niin kauan kunnes valtiopäivät ovat kokoontuneet, sen voi-

³ Mahdollisina perusteina yksityisen edustajan valinnan pätemättömyydelle voi olla ennen kaikkea vaalikelpoisuuden puuttuminen (VJ 7 ja 9 §:t ja EVAaliL 26 §:n mukaisesti oikeustoimikelpoisesti pätevän suostumuksen puute tai kaksoisedustajatapaus).

daan katsoa tulevan *juridisesti* puhemiestä *velvoittavaksi* vasta kun tällainen on tosiasiallisesti valtiopäivillä valittu.

Käytännössä varhaisin ajankohta, milloin välikysymyksen on mahdollista tulla valtiopäivillä ensi kerran esille (= välikysymyksen »tekeminen» *juridisesti* velvoittavalla tavalla) on valtiopäivien toinen päivä, koska ensimmäisen päivän kuluessa ei vakiintuneen tavan mukaisesti suoriteta muuta kuin eduskunnan järjestäytymisvaaleja. Näitä aikaisimpia mahdollisia välikysymyksiä on ollut kaksi kappaletta, vuosina 1929 ja 1963.⁴

22. Valtiopäivien hajaantumisen merkitys

Edelliseen liittyen on tarkasteltava myös eduskunnan »koollaolon» ja hajaantumisen vaikutusta. Tällöin tulee huomio välikysymyksen osalta kiinnittämään pääpainoisesti *tehokkuus*-aspektiin, ei niinkään *juridiseen* pätevyyteen (*validius*aspekti), sillä jälkimmäinenhän ratkeaa periaatteessa täysin samoin kuin edellä esitetyt valtiopäivien välisen ajanjakson välikysymystapauksetkin.

Määräaikaisten osalta on kuitenkin se erillaisuus, että eduskunta voi, päättämällä hajaantua lomalle, lykätä ao. ministerin vastaamisvelvollisuutta. Valtiopäiväkäytännössä on nimittäin katsottu, että eduskunnan ollessa hajaantuneena lomalle, ei välikysymyksen vastaamismääräaika kulu.⁵ Kyseinen ed. Pekkalan ym. välikysymys tehtiin 9.9.1932, mutta ennen vastaamismääräajan umpeenkulumista eduskunta hajaantui lomalle 20.9.—3.11.1932.⁶ Vastaus välikysymykseen annettiin vasta 4.11.1932.⁷

Tämän tilanteen voisi ajatella liittyvän yleisempään tulkintaongelmaan, kysymykseen siitä, onko valtiopäivien »koollaolo» niiden avajaisista valtiopäiväpäätökseen saakka VJ 19 §:n mukaisesti tulkittavissa samaksi, kuin joissakin yhteyksissä VJ:ssä käytetty termi »valtiopäivien aikana» (ks. esim. VJ 14, 15, 20 ja 24 §:t). VJ 14 §:n osalta vanha käytäntö on ollut pitää termejä »koolla ollessa» ja »valtiopäivien aikana»

⁴ Ed. Salon ym. välikysymys 1929 II vp Ptk. I s. 30 ja ed. Paasion ym. välikysymys 1963 vp Ptk. I s. 24.

⁵ Ks. ed. Pekkalan ym. välikysymys 1932 vp Ptk. II s. 1210.

⁶ 1932 vp Ptk. I s. 1175.

⁷ 1932 vp Ptk. II s. 1210.

identtisinä⁸, ts. eduskunnan ollessa »koolla» mutta »hajaantuneena» ovat voimassa kaikki edustajan erityiseksi suojaksi vangitsemista vastaan ao. lainkohdassa säädettyt normit. *Ex analogia* -tulkinnalla voitaisiin ajatella että myös määräaikaanormi VJ 37,2 §:ssä olisi voimassa ja vastausvelvollisuus kului juridisesti umpeen 15 päivän kuluessa, mutta faktisesti luonnollisesti jo sinä viimeisenä päivänä, jolloin valtiopäivät ovat kokoontuneena. Termille »valtiopäivien aikana» ei kuitenkaan ole syytä muodostaa tällaista käyttöyhteyksiensä ulkopuolelle ulottuvaa vaikutusta VJ:ssä.⁹ Tärkeämpää sen sijaan on tarkastella välikysymysäädöstön funktioita valtiosäännössä. Sehän tekee eduskunnan enemmistölle mahdolliseksi vaihtaa ministeristö ja vähemmistölle mahdolliseksi keskustelun aikaansaannin ja tärkeiden poliittisten kysymysten perusteellisen julkisen käsittelyn.

Mikäli pidetään silmällä vain enemmistön mahdollisuutta hoitaa tehokkaasti asioiden kulkua, ei luonnollisestikaan ole mitään syytä kieltää siltä mahdollisuutta »jäädyttää» välikysymys joksikin aikaa. Sen sijaan vähemmistösuojaa silmälläpidettäessä tämä menettely saattaisi toisinaan johtaa yrityksiin tukahduttaa opposition mahdollisuudet arvosteluun. Tilanteen ratkaisu riippuu ensinnäkin siitä, katsotaanko VJ:n nykyisellään suosivan liiaksi enemmistön tai vähemmistön asemaa ja toiseksi siitä, kuinka tärkeäksi välikysymyksen asema valtiosäännössämme katsotaan.

Välikysymyksen asemasta voidaan todeta yleisluonteisesti, että sen merkitys ainakin julkisen keskustelun aikaansaamiseksi tärkeistä poliittisista kysymyksistä on melko huomattava. Sen sijaan kysymys enemmistön ja vähemmistön toimintamahdollisuuksista on jossain määrin riippuvainen poliittisista arvostuksista. Suomalaisessa valtiollisessa järjestelmässä eduskunnan vähemmistölle on turvattu kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen vahva asema. Tämä ilmenee mm. vaikeutetun lainsäädäntöjärjestyksen runsaana käyttämisestä ja lepäämäänjättämismenettelyssä.¹⁰ Eduskunnan työmäärä on myös toisen maailmansodan jälkeen lisääntynyt siinä määrin, että eduskunta on kokoontuneena lähes

⁸ EOA:n kertomukset 1923 s. 26 (Lilius); 1928 s. 11—12 (Puhakka) ja 1941 s. 30 (Hakkila) sekä *Hakkila* s. 426—428, 437 ja prvm n:o 10 1928 vp Asiak IV—V. Toisin kuitenkin prvm n:o 1 1930 vp Asiak I—V, implisiittisesti *Kastari* (1940) s. 125—130, 189 ja sittemmin *Hiden* (1965) s. 1000—1016.

⁹ Konseptualismin vaaroista julkisoikeudellisessa tutkimuksessa ks. *Kaira* s. 380; *Vilkkonen* s. 5—6.

¹⁰ Ks. *Nyman* (1971) s. 172—177; *Saraviita*, erit. s. 3—4.

koko vuoden 2—3 kuukauden kesälomaa lukuunottamatta, eikä käytännössä pysty juuri muulloin hajaantumaan. Vuoden 1932 ennakkotapauksessa omaksuttu kanta on siten kaikin puolin perusteltu. Olisikin melko vaikeata yrittää tulkita VJ 37,2 §:n ilmaisua »viidentoista päivän aikana» siten, että eduskunta voisi supistaa ministerin vastaamismääräaikaa päättämällä hajaantua lomalle esim. samana päivänä, jolloin välikysymys on annettu ministerille tiedoksi ja tämä joutuisi siten vastaamaan melko valmistautumattomana kyseiseen asiaan.

Jonkin verran toisenlaiseksi muodostuu tilanne, jos välikysymys jätetään keskuskansliaan eduskunnan jo ollessa hajaantuneena lomalle. Eduskuntahan vakiintuneen käytännön mukaan päättäessään hajaantumisesta ja kokoontumispäivämäärästä valtuuttaa samalla puhemiehen tarvittaessa kutsumaan eduskunta aikaisemminkin koolle. Tämän tyyppisen välikysymyksen osalta jää siis puhemiehelle täysi harkintavalta pitääkö hän välikysymystä ylipäättään tai juuri kyseisestä aiheesta tehtynä kyseisessä poliittisessa tilanteessa niin tärkeänä asiana, että eduskunta on lomasta huolimatta kutsuttava koolle. Tällaisessa tilanteessa puhemiehen aktiivisesti vaikuttava poliittinen rooli tulee korostetusti esille.¹¹

23. Ylimääräiset valtiopäivät

Ylimääräiset valtiopäivät (HM 27 §) voidaan VJ 21 §:n mukaan kutsua koolle käsittelemään asioita, jotka 1) kutsussa mainittu, 2) hallitus niille esittää ja 3) jotka edellä mainittuihin asioihin erottamattomasti liittyvät.

Kysymys siitä, katsotaanko mahdollisen välikysymyksen »erottamattomasti kuuluvan» jompaan kumpaan kahdesta ensimmäisestä asiaryhmästä jää puhemiehen, viime kädessä prv:n ratkaistavaksi.¹² Ylimääräisillä valtiopäivillä ei ole yhtään välikysymystä esitetty, mikä johtunee osaltaan VJ 21,1 §:n säädöksestä, jossa presidentille, »jonka» valtiopäivistä itse asiassa on kysymys, annetaan vapaa valta määrätä, »milloin ne ovat lopetettavat».

¹¹ Ks. 1957 vp Ptk. IV s. 3550, ed. Kuusisen ym. välikysymys, EK lomalla 23.1.—18.2. Välikysymys oli hyväksytty SKDL:n ryhmässä 28.1. ja jätetty EK:n keskuskansliaan. Pm Fagerholm ei kuitenkaan katsonut aiheelliseksi kutsua koolle EK:a kesken loman.

¹² Vrt. ed. s. 44—48 ja *Meinander* s. 247; *Erich* I s. 370. *Halme* s. 26; *Hakkila* s. 492.

Ylimääräisten valtiopäivien merkitys on kuitenkin Suomessa II maailmansodan jälkeen ollut nollassa,¹³ koska eduskunta on ollut yleensä koolla suurimman osan vuotta eikä ylimääräisiin valtiopäiviin ole jäänyt edes mahdollisuutta.¹⁴ Ylimääräiset valtiopäiväthän on VJ 21,2 § *in fine* sanamuodon mukaan ymmärrettävä mahdollisiksi vain valtiopäivien välisenä aikana.¹⁵

24. Eduskunnan hajoitus

Eduskunnan hajoituksen vaikutus edustajien kelpoisuuteen tehdä ja esittää välikysymys on suureksi osaksi faktuaalinen, mutta tilanne on esitettävissä myös yleisten valtiosääntöoikeudellisten argumenttien pohjalta.

Hajoituspäätös koostuu kahdesta, joskus kolmesta osasta. Ensinnäkin siinä on määräys uusien vaalien toimittamisesta, toiseksi määräys vanhan eduskunnan hajaantumisesta. Kolmantena siihen saattaa liittyä VJ 20,1 §:n *in fine* mukaisesti määräys siitä ajankohdasta, jolloin eduskunnan on uusien vaalien jälkeen kokoontuttava ensi kerran valtiopäiville.¹⁶

Kahden ensimmäisen määräyksen ei tarvitse langeta enempää tekemis- kuin soveltamispäivämääränsäkään osalta yhteen,¹⁷ voipa presidentti jättää hajaantumismääräyksen kokonaan antamattakin,¹⁸ jolloin eduskunta voi periaatteessa jatkaa toimintaansa aina edustajavaltuutuksen päättämiseen saakka. Hajaantumismääräys on luonnollisesti tarpeeton, milloin eduskunta on jo valtiopäivien päätyttyä valmiiksi hajalla.¹⁹

¹³ Pidetyt ylimääräiset valtiopäivät yksikamarisen EK:n aikana: 1910, 1918, 1932 ja 1935, ks. *Hakkila* s. 441.

¹⁴ *Nousiainen* (1970) s. 223; *Herlitz* II s. 8.

¹⁵ Lomien keskeyttäminen on mahdollista vain puhemiehelle. Presidentin olisi kuitenkin mahdollista, puhemiehen kieltäytyessä koollekutsusta, hajottaa vanha EK ja tämän jälkeen (valtiopäivien välisenä aikana!) kutsua ylimääräiset valtiopäivät koolle, ks. *Kastari* (1940) s. 128, aliv. 45.

¹⁶ Ks. *Kastari* (1940) s. 188.

¹⁷ Eri päätöksentekopäivämäärä oli v. 1918, vaalimääräys annettiin 23. 12. 1918 ja hajaantumismääräys 24. 2. 1919, ks. *Kastari* (1940) s. 189—190. Eri soveltamispäivämäärät v. 1918, 1953, 1961 ja 1971, ks. *Kastari* (1940) s. 130—132.

¹⁸ Näin tapahtui hajoituspäätöksessä 18. 1. 1924, ks. *Kastari* (1940) s. 188.

¹⁹ VJ 20 §:n mukaanhan ei uusia varsinaisia valtiopäiviä saa enää aloittaa vaalimääräyksen jälkeen, ks. *Kastari* (1940) s. 133. V:n 1924 hajoitustapauksessa tilanne oli juuri tällainen.

Sen sijaan milloin eduskunta on vain hajaantuneena lomalle, ei hajaantumismääräystä voi jättää pois, mikäli presidentti ei halua vanhojen valtiopäivien enää kokoontuvan, sillä valtiopäivät ovat tällöin vielä juridisesti, vaikeivät faktisesti olemassa. Niiden kokoontuminen vain on aikaisemman päätöksen ja/tai puhemiehen ratkaisun varassa. Ellei hajaantumismääräystä anneta, vanha eduskunta voisi olla koolla aina vaalitulosten julistamiseen saakka.

Milloin valtioneuvostolle on tehty välikysymys, mutta määräys uusista vaaleista ja eduskunnan hajaantumisesta on annettu, tai se annetaan ennen kuin vastaamismääräaika kuluu umpeen (jos välikysymys on muotomääräykset täyttävänä voitu esittää), muuttuu välikysymys sekä faktaaliselta että juridiselta merkitykseltään huomattavasti.

Välikysymys voidaan kyllä esittää, mikäli hajaantuminen on jätetty määräämättä tai määrätty myöhemmäksi. Mikäli hajaantumispäivämäärä on ennen vastaamismääräajan umpeen kulumista, voi välikysymyksestä ministeristön harkinnan mukaan tulla täysin tehoton, ao. ministerin ei tarvitse edes vastata siihen.²⁰ Mikäli määräaika ehtii kulua umpeen, jää välikysymys siltikin pelkästään rituaalinomaiseksi toimeksi, sillä valtioneuvostoa ei enää sido eroamisvelvollisuus mahdollisen epäluottamuslauseen sattuessa.²¹

Välikysymys voidaan juridisesti katsoa valtioneuvostoa velvoittamattomaksi sen vuoksi, että presidentin valtaoikeus hajottaa eduskunta on nimenomaan keino konfliktitilanteissa ratkaista toisaalta valtioneuvoston, toisaalta eduskunnan voimasuhteet vetoamalla suoraan luottamuksen alkulahteeseen, äänestäjäkuntaan (vaikka tämä ei aina suinkaan ole ainoa, kenties tärkeinkään päämäärä, mihin hajotuspäätöksellä käytännössä pyritään).²² Ministeristön luottamus voidaan hypoteettisesti rakentaa tulevan eduskunnan varaan.²³ Tässä voidaan todeta luottamusvaatimuksen olevan negatiivisen, kyseessä on pelkkä kontrolliparlamentarismi. Välikysymyksellä ei tilanteessa ole *tehokkuutta*.

²⁰ Näin tapahtui ed. Tabellin ym. ja ed. Vertasen ym. välikysymysten, 1929 vp Ptk I s. 678 ja 768 osalta.

²¹ *Kastari* (1940) s. 169, 301. Ks. 1918 vp Ptk s. 434, ed. Talaksen ym. välikysymys, ei suoritettu edes äänestystä, 1953 vp Ptk III s. 3031—3032, ed. Murron ym. välikysymys, EK hyväksyi ed. Antikaisen ponnien, tällä ei kuitenkaan mitään merkitystä ministeristön luottamuksen kannalta.

²² Ks. *Kastari* (1940) s. 224—231.

²³ *Kastari* (1940) s. 305—389.

25. Vapautus valtiopäivätoimista

ETyöJ 64 § mahdollistaa *vapautuksen valtiopäivätoimista*. Tämä voidaan normaalisti myöntää korkeintaan viikoksi, »välttämättömästä syystä» pitemmäksikin ajanjaksoksi. Järjestelyn tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi edustajatoimen joustava hoitaminen muiden julkisten tehtävien, lyhytaikaisten sairauksien yms. ohella. VJ 17 §:hän asettaa edustajalle periaatteessa absoluuttisen paikallaolovelvollisuuden.

Tätä vapautusta pyydetään ETyöJ 34,3 §:n säätämässä järjestyksessä kirjallisesti puhemieheltä ja se käsitellään ilmoitusasiana. Vapautus *valtiopäivätoimista* ei aiheuta (ETyöJ 63 §, *e contrario*) varamiehen paikalle kutsumista ja vapautuksen myöntämisan eduskunta toimii vajaalukuisena.

Vapautus *valtiopäivätoimista* ei aiheuta edustajan osalta kelpoisuuden menettämistä välikysymyksen tekoon eikä tee tyhjäksi tehdyn välikysymyksen *esittämistä*, vaikka allekirjoittajia vapautetut poislukien olisi alle kaksikymmentä.²⁴

26. Estyminen edustajatoimen suorittamisesta

Termillä »*estynyt edustajatoimensa suorittamisesta*» ymmärretään tässä esityksessä tapauksia, jolloin edustajan ei tarvitse ETyöJ 64 §:n mukaisesti pyytää vapautusta valtiopäivätoimista, mutta hänen poissaolonsa ei myöskään aiheuta edustajatoimen keskeytymistä (VJ 10,2 §) tai lakkaamista (VJ 8, 10,1, 17 ja 24 §:t; ETyöJ 63 §). Edustajan tilalle ei siis tässäkin tapauksessa tule varamiestä.

Estyminen voi tulla kyseeseen seuraavissa tapauksissa: 1) Vangitseminen syytteeseenpanoa varten valtiopäivillä lausuttujen mielipiteiden vuoksi (VJ 13 §, eduskunnan 5/6:n suhteellisella enemmistöpäätöksellä). 2) Vangitseminen muusta rikoksesta (VJ 14 §, perusteena joko eduskunnan enemmistön suostumus tai tuomioistuimen päätös tai sitten tavattu verkseltä rikoksesta josta minimirangaistus *in abstracto* kuusi kuukautta vankeutta). 3) »Hyväksyttävä este» (VJ 17 §).²⁵

²⁴ Ks. esim. ed. Enteen ym. välikysymys 1928 vp Ptk. I s. 56, jossa ed. Rosenberg oli poissa tekovaiheessa, ed. E. Pekkala esittämismvaiheessa, allekirjoittajia paikalla enää 19 kpl. Samoin ed. Junnilan ym. välikysymyksessä 1957 vp Ptk. I s. 609, jossa ed:t Kosola ja Pohjola poissa tekemis- ja esittämismvaiheessa, paikalla enää 19 allekirjoittajaa.

²⁵ »Hyväksyttävän» käsite on tässä rinnastettavissa vastaaviin perusteisiin,

V:n 1928 vp:llä sattui mielenkiintoinen tämän tyyppinen tapaus.²⁶ Ed. Rosenbergin ym. välikysymykseen²⁷ olivat allekirjoittajina osallisia ed:t Enne ja Latva, jotka olivat molemmat välikysymyksen teko- ja käsittely-aikana vangittuina. Pm. *Virkkunen* katsoi, että välikysymystä ei voitu valtioneuvostolle esittää, koska allekirjoittajia vangitut poislukien oli alle kaksikymmentä. Perusteeksi pm esitti »edustajatoimen ankarasti henkilökohtaisen luonteen».²⁸

Pm:n ratkaisu sisälsi kuitenkin ilmeisiä poliittisia arvolatauksia ja toiseksi voidaan kysyä, kuinka laaja tulkintaan vaikuttava »kenttä» VJ 11 §:n imperatiivisen mandaatin kiellolle halutaan Suomen valtiosääntö-oikeudessa antaa. On helppo havaita, että VJ 11 §:n faktinen merkitys on itsenäisyyden aikana huomattavasti laskenut.²⁹ Kysymys onkin siitä, voidaanko asiaa *juridisesti* tarkastellen jättää huomiotta tämä tosiasiallinen poliittinen kehitys, voidaanko »edustajatoimen suorittamiselta estyminen» ts. lukea *juridisesti* ankarampaan kategoriaan kuin ETyöJ 64 §:n mukainen »valtiopäivätoimista vapauttaminen».

V:n 1909 vp:llä sattui myös vastaava tapaus, jolloin ed. Ståhlberg puheenvuorossaan³⁰ myös ilmaisi kantanaan edustajatoimen olevan tiukan henkilökohtaisen toimen. Tapauksen ikä tekee siitä kuitenkin vieläkin epäluotettavamman kuin mitä v:n 1928 tapaus oli.

Meinander asettuu jonkin verran epäröiden taas sille kannalle, jonka *Pierre* esitti Ranskan III ja IV tasavallan osalta,³¹ nimittäin ettei edustaja menetä kelpoisuuttaan sellaisten valtiopäivätoimien suorittamiseen, jotka eivät välttämättä vaadi hänen fyysistä läsnäoloaan, vaikka hän olisikin estynyt tointaan suorittamasta. Tämän kannan tueksi voidaan esittää edellä jo käsiteltykin VJ 24,4 §, jonka mukaan edustaja valtakirjojen tarkastamisen jälkeen säilyttää edustajatoimensa, vaikka sitä vastaan olisi tehty muistutus, kunnes hänet on toimeensa oikeudettomaksi julistettu.

joilla saataisiin ETyöJ 64 §:n mukainen vapautus, VJ 10,1 §:n mukainen vapautus tai VJ 10,2 §:n mukainen keskeytys, mutta *force majeure* tilanne on esteenä kyseisten lupien anomiseen. »Laillinen este» OK 12:1:n mukaisena ei sellaisenaan ole suoraan sovellettavissa tilanteeseen.

²⁶ 1928 vp Ptk I s. 798—799.

²⁷ 1928 vp Ptk I s. 766.

²⁸ 1928 vp Ptk I s. 797.

²⁹ *Kastari* (1969) s. 134; *Nousiainen* (1970) s. 218.

³⁰ 1909 vp Ptk I s. 227.

³¹ *Meinander* s. 252; *Pierre*, s. 792.

Lisäksi VJ 8,3 § nykyään antaa eduskunnalle nimenomaisen valtuutuksen ratkaista edustajan vapausrangaistukseen tuomitsemisen osalta, onko kyseisen edustajan sallittava edelleen toimia edustajana. Kun tässä momentissa on asetettu melko tiukkoja vaatimuksia edustajantoimen lakanneeksi julistamiselle (2/3:n enemmistö ja pakollinen pr:n lausunto ennen äänestystä), tuntuukin nykyisten säädösten pohjalta Meinanderin kanta täysin oikealta.

27. Edustajantoimen keskeytyminen

Jos pääministeri tai muu ministeri, joka on eduskunnan jäsen, ryhtyy HM 25 §:n nojalla hoitamaan tasavallan presidentin tointa, keskeytyy edustajantoimi täksi aikaa jo suoraan VNRatkL 4 §:n nojalla, oikeusministeriö tekee asiasta kuitenkin lainmukaisen ilmoituksen puhumiehelle.³²

VJ 10,2 §:n nojalla asevelvollisuuttaan suorittavan edustajan edustajantoimi keskeytyy täksi aikaa (»tänä aikana edustaja ei saa osallistua valtiopäivätoimiin»). Syynä tähän menettelyyn on sotilashenkilöiden rajoitettu vaalikelpoisuus. Vakinaiseen väkeen kuuluvaa ei voida asettaa ehdokkaaksi VJ 7,2 §:n mukaan. Vaikka tästä perinteisestä rajoituksesta on luovuttu asevelvollisiin nähden, ei näiden osallistumista valtiopäiville pidetty kuitenkaan käytännön ja periaatteellisista syistä suotavana (vrt. VJ 17,1 §).

VJ 10,2 §:n tapauksessa edustajantoimi on siten piilevänä olemassa, vaikkakin aktuaalisesti keskeytynyt. Mahdollisuus valtiopäivätoimiin siis myös välikysymyksen tekoon, on tänä aikana poissa. Se lakkaa suoraan lain nojalla, eduskunnan toteamuksella *ei ole tässä merkitystä*.³³ Suoraan lain nojalla ei sen sijaan saada vastausta kysymykseen, katsotaanko välikysymys *esittämiskelpoiseksi*, jos jonkun allekirjoittajan edustajantoimi on keskeytynyt sen jälkeen, kun välikysymys on ollut ensi kerran eduskunnassa esillä (= välikysymyksen »tekeminen» juridisessa merkityksessä), mutta ennen kuin asia pöydällepanon jälkeen tulee uudestaan esille ja allekirjoittajia ao. edustaja poislukien olisi alle kaksikymmentä.

Ensi kerran VJ 10,2 §:n tapaus esiintyi 1970 vp:llä. Tällöin katsottiin ilman mitään vastahuomautuksia, että kyseisen edustajan tekemiä *aloitteita* voitiin eduskunnassa käsitellä vielä senkin jälkeen, kun hänen edus-

³² Esim. 1966 vp Ptk I s. 361, 1970 vp Ptk II s. 1482—1483, 1584.

³³ Ks. 1970 vp Ptk II s. 1456.

tajantoimensa oli VJ 10,2 §:n mukaisesti keskeytynyt.³⁴ Välikysymys voidaan tässä suhteessa täysin rinnastaa edustaja-aloitteisiin, koska VJ 10,2 §:ssä puhutaan vain kategorisesti »valtiopäivätoimista». Aikanaan pätevästi tehty välikysymys on *esittämiskelpoinen*, vaikka jonkun allekirjoittajan edustajantoimi »tekemisistunnon» jälkeen ja ennen seuraavaa käsittelyä olisikin keskeytynyt. Sen sijaan »tekemisistunnossa» ei edustajantoimesta estynyt ole oikeutettu *juridisesti sitovalla* tavalla osallistumaan välikysymyksen tekoon. Jos muita allekirjoittajia tällöin olisi alle kaksikymmentä, raukeaa tehty välikysymys.

28. Edustajantoimesta vapauttaminen

Termillä »*edustajantoimesta vapauttaminen*» tarkoitetaan tässä esityksessä, toisin kuin edellä käsiteltyjen tapausten osalta, lopullista edustajantoimen keskeytymistä.

Edustajantoimen vapauttamistapauksista ensimmäisenä käsitellään VJ 10,1 §:n mukainen omasta pyynnöstä tehtävä vapauttaminen. Perusteet, millä tämä vapauttaminen voidaan myöntää, on säädöksessä kuitattu ylimalkaisella ilmauksella »laillista estettä tai muuta syytä, jonka eduskunta hyväksyy». »Laillisen esteen» ei tässä voida katsoa tarkoittavan merkityssisällöltään täsmälleen samaa kuin OK 12:1:n mukainen »laillinen este», sillä eduskunnan uudistamiskomitean pykälälle muotoilema selvästi OK 12:1:n kanssa yhdenmukainen »laillisen esteen» käsite³⁵ muuttui jo hallituksen esityksessä 1905 vp:lle³⁶ siitä poikkeavaan nykyiseen muotoonsa. Niinpä lyhytaikainen sairaus, vaikka se käykin OK 12:1:n mukaan laillisesta esteestä, ei vielä riitä perusteeksi edustajantoimesta vapauttamiseksi.³⁷

Syinä, jotka sen sijaan on käytännössä katsottu riittäviksi, ovat mm. pitkäaikainen sairaus,³⁸ nimitys lähettilääksi³⁹, maaherraksi⁴⁰, keskus-

³⁴ Ks. 1970 vp Ptk II s. 1799, 1812, 1818, 1923, 1934, 1973—1974, ed. Tupamäen toivomusaloite n:o 34 ja s. 1974, ed. Tupamäen toivomusaloite n:o 1318.

³⁵ EK:n uudistusk:n miet. KM 1906:12, 8 § ja perustelut s. 72—73.

³⁶ 1905 vp Asiak II HE n:o 11, 8 §.

³⁷ Hakikila s. 403.

³⁸ Esim. 1930 vp Ptk I s. 28, 1932 vp Ptk I s. 794.

³⁹ Esim. 1923 vp Ptk I s. 715, 1926 vp Ptk s. 180.

⁴⁰ Esim. 1920 vp Ptk II s. 878, 1966 vp Ptk I s. 362.

viraston pääjohtajaksi⁴¹, valitseminen kaupunginjohtajaksi⁴² tai muuhun sellaiseen julkiseen virkaan tai toimeen, jonka hoitamisen on katsottu vievän hoitajaltaan suurimman osan työajastaan.⁴³ Aikanaan katsottiin myös valitseminen valtioneuvoston jäseneksi tällaiseksi perusteeksi;⁴⁴ tästä kannasta on kuitenkin luovuttu.

Vapautuspyynnön käsittelee ETyöJ 29 §:n mukaisesti ensin puhemiesneuvosto, jonka lausunnon pohjalta asia esitetään täysistunnossa eduskunnalle. Mahdollisesta vapautuspyynnön hyväksymisestä tiedottaa eduskunnan sihteeri ETyöJ 63 §:n mukaisesti viipymättä ao. keskuslautakunnalle, jonka tulee tällöin EVAaliL 91 §:n mukaisesti viipymättä antaa valtakirja varamiehelle.

Toiseksi edustaja vapautuu edustajantoimestaan automaattisesti VJ 9 §:n nojalla. Tämän lainkohdan mukaan mikäli edustaja valitaan oikeuskansleriksi, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi tai eduskunnan oikeusasiamieheksi, lakkaa hänen edustajantoimensa.

Muut edellisiin tapauksiin rinnastettavissa olevat tilanteet, milloin edustajantoimi lakkaa, ovat seuraavat: 1) Edustaja kuolee (ETyöJ 63 §). 2) Eduskunta julistaa edustajan, joka ei saavu ajoissa valtiopäiville tai joka eduskunnan luvatta jää pois istunnoista ilman hyväksyttävää estettä eikä ota ojentuakseen, toimensa menettäneeksi (VJ 17 §). 3) Eduskunta julistaa edustajan, jonka edustajantointa vastaan on tehty muistutus, siihen oikeudettomaksi (VJ 24 §). 4) Edustaja julistetaan LH:ssa tai KHO:ssa oikeudettomaksi toimeensa (VJ 24 §, EVAaliL 99 ja 100 §:t). 5) Edustajaksi valittu henkilö menettää vaalikelpoisuutensa kesken vaalikauden (VJ 8,1 ja 9 §:t). 6) Edustaja on tuomittu kuritushuonerangaistukseen tai muusta tahallisesta rikoksesta kuin vaalirikoksista vankeusrangaistukseen ja eduskunta vähintään 2/3:n enemmistöllä annetuista äänistä julistaa hänen edustajatoimensa lakanneeksi (VJ 8,3 §).

Kaikissa edellä esitetyissä tapauksissa oikeus välikysymyksen tekoon loppuu luonnollisesti silloin, kun eduskunnan päätös tai toteamus on puhemiehen nuijan iskulla loppuunsaorittettu. (Kuolemantapauksessa on luonnollisesti kyseessä jo fyysinenkin kelpoisuuden menettäminen.) En-

⁴¹ Esim. 1977 vp Ptk. II s. 1602, ja asiasta käyty keskustelu s. 1602—1608.

⁴² Esim. 1931 vp Ptk. II s. 945.

⁴³ Esim. 1934 vp Ptk. III s. 3313, ks. lisää esimerkkejä vanhemman valtiovälikäytännön osalta *Hakkila*, s. 403—405.

⁴⁴ Esim. 1917 vp Ptk I s. 11.

nen varamiehen valtakirjan tarkastamista ja hyväksymistä kyseinen edustajantoimi on avoin.

Koska kyseessä on lopullinen edustajantoimesta vapautuminen, on luonnollista, että VJ 10,2 §:n säädös pätee, ts. kelpoisuus välikysymyksen tekoon lakkaa. Ratkaistavaksi jää siten *»edustajantoimesta vapauttamisen»* yhteydessä, kuten *»edustajantoimen keskeytystapauksessakin»* konfliktitilanne, milloin edustaja on osallistunut välikysymyksen tekoon mutta ennen sen esittämiskelpoisuuden ratkaisemista vapautettu toimestaan ja allekirjoittajia jää jäljelle alle kaksikymmentä.

VJ 24,4 §:n periaatteesta käy ilmi se seikka, että eduskunnan päätös tai toteamus on tässä tapauksessa sikäli konstitutiivinen, että ennen sen tapahtumista kelpoisuus *juridisesti* on olemassa, vaikka kelpoisuuden *menettämisperuste faktisesti* olisikin olemassa.

Ylimenokauden konfliktitilanteessa voisi aikanaan pätevästi tehdyn välikysymyksen pätemättömyyttä perustella vain VJ 11 §:n laajentavalla tulkinnalla. Tällainen regressiivinen, ajallisesti varhaisempiin tapahtumiin ulottuva tulkinta sotii kuitenkin vahvasti oikeusturvanäkökohtia ja yleisiä oikeusperiaatteita vastaan. Koska mitään säädöstä sen puolesta ei ole, on se hylättävä virheellisenä, aikanaan pätevästi tehty välikysymys ei voi myöhempien sattumanvaraisten seikkojen vuoksi mitätöityä.

29. Kurinpidollinen pidättäminen istunnoista

Edelliseen täysin rinnastettavissa on viimeisenä mainittava VJ 58 §:n erikoistapaus, *edustajan kurinpidollinen pidättäminen istunnoista* enintään kahden viikon määrääjäksi. Tänä aikana ei rangaistu edustaja voi osallistua välikysymyksen tekoon, mutta tämä aika ei mitätöi jo tehtyä välikysymystä.

3. »Valtioneuvoston jäsenelle»

31. Yleistä

Tämä termi vaikuttaa hyvin yksiselitteiseltä ja kiistattomalta käyttöyhteydessään. Valtioneuvoston jäsen on jokainen, jonka tasavallan presidentti on HM 36, MinisteriöL 1 ja VNOS 2 ja 6 §:n nojalla siksi kutsunut, kunnes presidentti hänet siitä vapauttaa. Uuden ministeristön ni-

mittäminen tapahtuu vanhan viimeisessä istunnossa ilman esittelyä⁴⁵ samalla kun *uno actu* vanha vapautetaan tehtävistään.⁴⁶ Osittainen valtioneuvoston vaihdos tapahtuu presidentin päätöksellä *uno actu*.⁴⁷

Tilanteeseen saattaa kuitenkin liittyä eräitä ongelmia, ensinnäkin kysymys nimittämisen *pätevyydestä*, toiseksi vaihdostapauksessa, *minkä* valtioneuvoston jäsenelle välikysymys on esitettävä vastattavaksi ja kolmanneksi, edelliseen liittyen, *mihinkä asti* välikysymys voidaan valtioneuvoston »elinaikana» *tehokkaasti* esittää.

32. Nimittämisen pätevyys

Nimittämisen pätevyys voi välikysymyskäsittelyssä tulla eduskunnassa esille ensinnäkin siten, että välikysymyskeskustelun aikana kiistetään vastauksen antaneen ministerin olevan ylipäätään »ministerin» ja siten vastauksellaan pystyvän vapauttamaan valtioneuvoston vastaamisvelvollisuudesta. Toiseksi se saattaa ilmetä periaatteessa hyvin erilaisella tavalla siten, että itse välikysymyksen *aiheena* on väite jonkin »ministerin» kelpaamattomuudesta tehtäväänsä. Koska tämä voittopuolisesti materiaallinen seikka vasta tuo selvityksen ensimmäiseen tapaukseen, on ne mahdolliset perusteet, joita tälle väitteelle voidaan esittää syytä käsitellä samanaikaisesti, sen sijaan kysymys siitä, onko ylipäätään tällainen aihe *välikysymyksen kohteena* luullinen, käsitellään seuraavassa alajaksossa.

Pätevyyden voi kiistää ensinnäkin *yleisillä* perusteilla,⁴⁸ ja toiseksi erityisillä valtiosääntöoikeudellisilla muodollisilla perusteilla.⁴⁹ Lähinnä *sopivuuteen* kytkeytyy HM 36 §:n vaatimus »rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja». Se olisi toisin kuin muut harkinnanvarainen pätemättömyysperuste.

⁴⁵ Laakso (1963) s. 36. Kastari (1969) s. 226.

⁴⁶ Kastari (1940) s. 350, (1969) s. 226; Ståhlberg (1927) s. 70; Laakso (1969) s. 36. Päätöksen varmentaa tällöin HM 34,3 §:n nojalla »asianomainen valtioneuvoston esittelijä», ks. Kastari (1940) s. 348.

⁴⁷ Esittelijänä ja varmentajana pääministeri, ks. Ståhlberg (1927) s. 71. Tar-kiainen s. 202.

⁴⁸ Ministeri ei ole ylipäätään oikeustoimikelpoinen (on siis esim. alaikäinen, holhouksenalainen tai melisairas).

⁴⁹ Liian monta ministeriä (Ministeriöl 1 §), ministeri ei syntyperäinen Suomen kansalainen (HM 36 §), oikeusministeri ei lainoppinut (HM 36 §) tai ministeriössä ei tämän lisäksi ole muita lainoppineita (HM 36 §).

Perustuslain vastaiset tapaukset tulisi periaatteessa ratkaista HM 35 §:n nojalla siten, että varmentaja kieltäytyy varmentamasta. Lain-vastaiset tapaukset taas uusi VN on HM 35 §:n nojalla velvollinen kieltäytymään toimeenpanemasta ja HM 47,2 §:n nojalla on oikeuskansleri velvollinen huomauttamaan asiasta.⁵⁰ Mikäli presidentti kuitenkin saisi päätöksensä läpi, voidaan esittää sellainen teoreettinen mahdollisuus, että kyseinen nimitys oli mitätön *ex tunc*, ao. henkilö ei olisi »ministeri» juridisessa merkityksessä.

Tämän ongelman yksityiskohtiin ei esityksessä voida aiheen etäisyyden vuoksi liiemmälti puuttua,⁵¹ vaan on tyydyttävä lyhyesti toteamaan, ettei presidentin nimitystä, johon hänellä on periaatteellinen toimivalta, voida pitää täysin mitättömänä, nulliteettina ja koska lisäksi ministerin nimittäminen on *hallitus-* ei hallintotoimi,⁵² jää nimityksen kontrolli vain poliittisen vastuun, eduskunnan mahdollisen epäluottamuslauseen varaan. HPurkuL ei sovellu kyseiseen tapaukseen. Koska presidentin HM 24 §:n nojalla tulee pyrkiä toimimaan jonkinlaisena valtiosäännön valvojana, on esitettyjen yleisten ja erityisten muodollisten kelpoisuusehtojen rikkominen melko epätodennäköistä.

Sen sijaan HM 36 §:n harkinnanvarainen ministerin kelpoisuusedellytyksen rikkominen saattaa joskus tulla käytännössä pohdittavaksi. Tätäkään kontrollia ei suorita mikään juridinen elin juridisessa ominaisuudessa, vaan ainoastaan eduskunta voi epäluottamuslauseen avulla pakottaa ministerin eroamaan, tällöinkin presidentillä on vielä mahdollisuus hajottaa eduskunta ja pitää ao. ministeri asemassaan hypoteettisen, vaaleissa valittavan uuden eduskunnan luottamuksen varassa. Puhuminen »kumottavuudesta» tässä yhteydessä tuntuu melko kaukaa haetulta analogialta, selvempää on puhua yksinkertaisesti poliittisesta vastuusta, jossa voi olla perusteluna poliittisia ja juridisia argumentteja.

HM 36 §:n harkinnanvarainen kelpoisuusedellytys tuli esille mielenkiintoisessa tapauksessa v. 1966.⁵³ Välikysymyksen esittäjät katsoivat n. viisi vuotta aikaisemmin MinisterivastuuL:n nojalla langetetun tuomion laiminlyönnistä tehdystä virkavirheestä sellaiseksi, ettei ao. ministeri täytä HM 36 §:n vaatimuksia.

⁵⁰ Kastari (1940) s. 357—371.

⁵¹ Ks. nimitystointen mitättömyydestä Vilkkonen s. 303—310.

⁵² Ks. Merikoski (1974) s. 78; Kastari (1956) s. 176.

⁵³ Ed. Lähteenmäen ym. välikysymys 1966 vp Ptk I s. 187—188

Asiasta hankitusta oikeuskanslerin lausunnossa ⁵⁴ todettiin HM 36 §:stä tältä osin, että se koskee (nytemmin poistettuja) kansalaisluottamuksen menettämis- ja maan palvelukseen kelpaamattomuustapauksia sekä lisäksi vaikeasti arvioitavissa olevia tapauksia, milloin voidaan perustellusti todeta, että kyseessä olisi »yhteiskunnan moraalikäsitysten» vastainen nimitys.⁵⁵

Ministerin nimittämisen pätemättömyys ei siten voi tulla kyseeseen siinä mielessä, että eduskunnassa valtioneuvoston puolesta esiintyneen ministerin toimet jäisivät vaille oikeusvaikutuksia. Ministerin kelpoisuus toimeensa voi tulla eduskunnassa ratkaistavaksi, luontevassa muodossa juuri välikysymyksen avulla.⁵⁶

33. Valtioneuvoston vaihdos

Suomen valtiopäiväkäytännössä, koska ministeristönvaihdoksia meillä sattuu melko usein, saattaa nousta esille myös kysymys siitä, minkä valtioneuvoston jäsenelle välikysymys on esitettävä ja minkä on vastattava. Tämä ongelma oli useasti esillä ennen 1928 VJ:n voimaantuloa, koska määräaika vastauksen antamiselle sekä katkeamisperiaatetta ei ollut ja uusi ministeristö saattoi saada perintönä vanhalta vastaamattomia välikysymyksiä.

Uusi valtioneuvosto katsoi tällöin oikeaksi joko ilmoittaa kieltäytymisestä ⁵⁷ tai sitten yksinkertaisesti jättää välikysymykset sikseen tuomatta niitä enää lainkaan eduskunnalle.⁵⁸ Uuden VJ:n mukana tilanne

⁵⁴ joka oli eräänä voittopuolisesti *juridisena argumenttina*, jota eduskunta käytti *perustelunaan* voittopuolisen *poliittisessa* ratkaisussaan.

⁵⁵ OKa:n kertomus 1966 s. 41—43. Kriteereinä esitettiin mm. moitittavan toiminnan tilapäisyys — jatkuvuus, toiminnan »laatu», mahdollisen rangaistuksen laatu ja määrä sekä tahallisuuden/tuottamuksen aste, s. 42.

⁵⁶ Edellä mainitussa tapauksessa vltta 1966 EK katsoi äänin 145—45 ao. ministerin kelpolliseksi, joten tämä harkinnanvarainen kelpoisuusedellytys on nykyään melko teoreettinen. Vrt. *Puhakka* s. 65—66, joka sanoo sitä »tyhjäksi korulauseeksi». Jonkin verran toisin *Erich II* s. 38; *Björkstén* s. 139—140; *Hermansson* (1927) s. 12; *Hakkila* s. 174.

⁵⁷ Pääm. *Erichin* ilmoitukset 1920 vp Ptk I s. 543—553 ed.ien Schauman, Hupli Itkonen, Turtiainen ja Keto ym. välikysymyksistä.

⁵⁸ Näin kävi ed. Voionmaan ym. 1920 vp Ptk III s. 2250 ja 2258; ed. Långströmin ym. 1922 vp Ptk I s. 212 ja Ptk II s. 1031; ed. Voionmaan ym. 1925 vp Ptk I s. 524; ed. Hiidenheimon ym. 1926 vp Ptk III s. 3453 ja ed. W. Tannerin ym. 1927 vp Ptk I s. 618 välikysymyksille.

muuttui sikäli, että ministeristönvaihdoksen ylimenokausi, milloin vanha on »jättänyt paikkansa käytettäväksi», mutta uutta ei ole vielä ehditty nimittää, on useimmiten yli viisitoista vuorokautta, joten vanhan valtioneuvoston on esitettävä vastaus tai ilmoitus eduskunnalle.

Käytäntö on tällaisessa tilanteessa vakiintunut siihen, mikä oli ratkaisuperiaatteena jo v. 1918,⁵⁹ nimittäin että vanha valtioneuvosto ilmoittaa kieltäytyvänsä vastaamasta. Perusteluksi tälle ratkaisulle voi esittää sen, että ministeristö, joka on »jättänyt paikkansa käytettäväksi», ei enää ole parlamentaarista luottamusta tarvitseva, vaan ainoastaan toimitusministeriön luonteisena velvollinen hoitamaan juoksevia asioita, kunnes uusi ministeristö on saatu aikaan. Näitä kieltäytymistapauksia on sattunut v:n 1928 jälkeen kolme kappaletta,⁶⁰ kahdesti on sen sijaan valtioneuvosto vastannut (1929 II vp Ptk I s. 54, ed. Salon välikysymys ja 1940 vp Ptk II s. 1817, ed. Leppälän ym. välikysymys), mutta jälkimmäisessä tapauksessa välikysymykseen vastannut ministeri Koivisto ilmoitti, ettei asian enempi käsittely vastauksen jälkeen enää kuulu valtioneuvostolle.⁶¹ Myöskään ponsiehdotusta perustelluksi päiväjärjestykseksi ei keskustelun kuluessa tehty.⁶² Välikysymykseen vastaaminen tässä tapauksessa johtui todennäköisimmin sen erittäin päivänpolttavasta aiheesta (siirtolaisten asuttaminen). Valtioneuvosto ei tilanteessa halunnut kokonaan vetäytyä ottamasta kantaa esitettyihin epäkohtiin.

Jos vaihdos kuitenkin ehtisi tapahtua ennen vastaamismääräajan umpeenkulumista, on parlamentarismien kannalta oikeata pitää tehtyä ja esitettyä välikysymystä *tehottomana*, koska se kohdistuu edellisen ministeristön toimiin. Uusi ministeristö voi vastata siihen, mutta ei ole juridisesti *velvollinen* niin tekemään, se voi myös kieltäytyä.

Jos puhemies ehtisi *esittää* välikysymyksen vasta uudelle ministeristölle, on tilanne teoriassa sama, kuitenkin ministeristön *poliittinen* velvollisuus vastauksen esittämiseen olisi jonkin verran suurempi. Käytännössä uusi valtioneuvosto onkin tässä tilanteessa esittänyt vastauksen.⁶³ Perusteena vastaamiselle voi tällaisessa tapauksessa olla tarkoituksen-

⁵⁹ Pääm. Paasikiven ilmoitus 1918 vp Ptk I s. 76—77.

⁶⁰ 1931 vp Ptk I s. 240, ed. Hakkilan ym. välikysymys; 1957 vp Ptk I s. 671, ed. Junnilan ym. välikysymys ja 1971 vp Ptk I s. 397—398, ed. Ilaskiven ym. välikysymys.

⁶¹ 1940 vp Ptk II s. 1825—1826.

⁶² Ks. ed. Leppälän lausuntoa puheenvuorossa 1940 vp Ptk II s. 1902.

⁶³ 1936 vp Ptk I s. 269 ed. Wiikin ym. välikysymys, tekoaikana vallassa vielä Kivimäen, esittämisaikana Kallion IV ministeristö, joka vastasi. 1964 vp

mukaisuusnäkökohta turhan ajanhaaskauksen välttämisestä, jos välikysymyksen tekijäpuolue(et) ovat uuteenkin ministeristöön nähden oppositioasemassa ja tulisivat kieltäytymistapauksessa todennäköisesti uudistamaan välikysymyksensä.

Siten voidaan lopuksi todeta, että valtioneuvoston ero on rinnastettavissa valtiopäivien päättymis- ja hajottamistapauksiin, välikysymystä ei voida tällöin enää *tehokkaasti* esittää. Tässä ensiksi mainitussa tapauksessa vastaamiskäytännön voidaan kuitenkin sanoa vakiintuneen, viimeksi mainituissa tapauksissa valtioneuvosto on sen sijaan soveltanut enimmäkseen poliittisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia.

4. »Virka-alaan kuuluvasta asiasta»

41. Yleistä

Välikysymyksen tekoaiheena on oltava jonkin valtioneuvoston jäsenen virka-alaan kuuluva asia.

Valtioneuvoston yleinen toimivalta määräytyy HM 41 sekä 34,4, 54,2 ja 77 §:n, VNRatkL 1—3 §:n ja VNOS 12 ja 54 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston toimivalta on *yleinen*, siihen kuuluvat kaikki hallitus- ja hallintoasiat sikäli kun niitä ei nimenomaan ole muille uskottu. Ministeri vastaa niistä toimista, jotka tapahtuvat hänen johtonsa ja valvontansa alaisena täysin riippumatta siitä, missä määrin hän todellisuudessa on henkilökohtaisesti kyseisten asioiden hoitoon puuttunut.⁶⁴ Niinpä hän vastaa oman organisaation tointen ohella myös muiden välittömästi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten toimista.⁶⁵ Lisäksi poliittinen vastuu ulottuu myös valtionhallinnon väliportaalle tasolle ja paikallishallintoon.⁶⁶

Seuraavassa käsitellään eräitä tärkeimpiä rajavetotapauksia, joissa on pyrittävä selvittämään, tarkoitetaanko kyseisillä asioilla jonkin ministe-

Ptk I s. 688 ja 690 edien Kuusinen ym. ja Paasion ym. välikysymykset, molempien tekoaikana vielä Lehdon toimitusministeristö vallassa, Virolaisen ministeristö esitti vastauksen.

⁶⁴ *Meinander* s. 245.

⁶⁵ Ks. keskusvirastoista jakso 45. tässä luvussa.

⁶⁶ Ks. esim. ed. Lampisen ym. välikysymys maaherrojen hallintotoiminnasta 1923 vp Ptk. I s. 191.

rin »virka-alaan kuuluvaa asiaa» siinä merkityksessä, että se olisi välikysymyksen aiheena luvallinen.

42. Presidentin ratkaistavat asiat

Presidentin ratkaistaviksi pidätetyt asiat on jo HM 41,1 §:ssä suoraan erotettu *valtioneuvostossa ratkaistavista* asioista. Mutta saman momentin loppuosasta ilmenee, ettei kyseistä säädöstä voida missään nimessä pitää »valtioneuvoston virka-alaan» määrittelynä, se pyrkii pelkästään rajaamaan tapaukset, jotka on *ratkaistava valtioneuvoston yleisistunnossa*. Pykälä ei sellaisenaan tuo johtoa sille, miten presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, yksityisen ministerin tai alemman viranomaisen *ratkaistavat* asiat suhtautuvat VJ 37,2 §:n tarkoittamaan valtioneuvoston jäsenen »virka-alaan».

VNOS 14—25 §:t esittävät luettelonomaisesti eri ministeriöissä käsiteltävät asiat. Voidaanko nyt katsoa, että ainoastaan näiden luettelojen alaisuuteen lankeavat aiheet olisivat välikysymyksen aiheena luvalliset? Tällöin jäisivät (paitsi valtioneuvoston yleisistunnossa, VNOS 12 §) myös presidentin päätökset valtioneuvostossa sekä päätökset valtioneuvoston ulkopuolella (HM 32, 34,2,4 ja 47 §:t) välikysymysaiheiden ulkopuolelle.

Tätä ongelmaa valottaa edellä jo toisessa yhteydessä käsitelty välikysymys v:ta 1966.⁶⁷ Se kävi läpi perusteellisen käsittelyn osaksi juuri siinä valossa, onko presidentin toimialaan kuuluva asia (ministerin nimittäminen) ylipäätään kelvollinen välikysymyksen aiheeksi. Aikaisemmasta parlamentaarisesta praksiksesta on lisäksi osoitettavissa tapauksia, jolloin on myös tehty ja esitetty vastaavantyyppisiä välikysymyksiä,⁶⁸ joten aikaisempi käytäntö on asiassa jo melko vakiintunutta.

Välikysymyskeskustelussa v. 1966 viitattiin kuitenkin useissa puheenvuoroissa siihen, että kyseessä ei olisi lainkaan VJ 37,2 §:n tarkoittama

⁶⁷ Ed. Lähtenmäen ym. välikysymys. 1966 vp Ptk I s. 187—188.

⁶⁸ 1918 vp Ptk I s. 24, ed. Hahlin ym. välikysymys eduskunnan hajottamisesta, samasta aiheesta 1923 vp Ptk II s. 1373, ed. Tannerin ym. välikysymys. Ensimmäisessä tapauksessa pääm. Paasikivi kieltäytyi (ks. edellä s. 65), koska ministeristö oli jo jättänyt eronpyyntönsä, jälkimmäisessä sen sijaan pääm. Kallio vastasi. Tällä välikysymyksellä oli lisäksi merkitystä vähemmistön pyrkiessä taivuttamaan presidentin toimimaan eduskunnan enemmistön kannan vastaisesti. 1957 vp Ptk II s. 1977 ed. Henriksson ym. tekivät välikysymyksen hallituksen muodostamistavasta, johon pääm. Sukselainen vastasi.

ministerin »virka-alaan» kuuluva asia.⁶⁹ Perusteluina, miksi valtioneuvosto kuitenkin esitti vastauksen, pääm. Paasio esitti: 1) Uudet valtioneuvoston jäsenet ministeristön muodostamisen yhteydessä kutsuu tosiasiallisesti pääministeri. 2) Lähinnä pääministerin asiana olisi ryhtyä toimenpiteisiin, jos virheellinen ministerinimitys olisi päässyt tapahtumaan tai jos kävisi ilmi, ettei joku ministereistä nauti eduskunnan luottamusta.

Näistä perusteluista voidaan ensimmäisen osalta katsoa, ettei se perusta mitään *juridista* vastaamisvelvollisuutta, ellei sitten katsota, että tosiasiallinen ministeristön muodostamisprosessi, puhemieskierros, eduskuntaryhmien kierros ja tunnustelijan ja/tai »hallituksenmuodostajan» asettaminen ole pelkän tapanormin asteelta siirtynyt jo juridisesti velvoittavan tapaoikeuden asteelle.⁷⁰

Toinen perustelu on sen sijaan mielenkiintoisempi. Kuten edellä (s. 62) on jo epäsuorasti tullut ilmi, on uuden valtioneuvoston tehtävänä saat-
taa loppuun täytäntöönpanotoimet ministeristön vaihdoksessa ja osittais-
vaihdoksen kyseessäolleen pääministeri on velvollinen suorittamaan esit-
telyn ja varmennuksen. Jos tarkastellaan presidentin valtioneuvostossa
lopullisesti ratkaisemien asioiden menettelytapaa, havaitaan HM 34,1 §:n
ja VNOS 51 §:n nojalla, että ne eivät ole poikkeusasemassa, nekin kuu-
luvat jonkin ministerin »toimialaan». Yleispoliittiset asiat kuuluvat
luonnollisesti pääministerille, jolle tällöin kuuluu esittely- ja varmennus-
velvollisuus asianomaisin sanktioin (HM 34,5 ja 93,1 §:t, VNOS 55 §). Koska
pääministeriin siten kohdistuu juridinen vastuu, on luonnollista, että myös
»lievempi» vastuumuoto, poliittinen on tässä tilanteessa mahdollista.

Kirjallisuuden osalta todettakoon, että *Erich* on asiaa osittain käsitel-
lessään esittänyt, että eduskunnan hajoitusoikeus samoin kuin ylimää-
räisten valtiopäivien koollekutsuminen ovat yksinomaan presidentin
kompetenssiin kuuluvia asioita⁷¹ ja niiden tulisi siksi jäädä välikysymys-
aiheiden ulkopuolelle. Samoin on asian esittänyt myös *Halme*.⁷² *Meinan-*

⁶⁹ Ks. esim. ed:ien Sukselaisen s. 301, Aitio s. 302, Teir s. 305, Leivo-Larsson s. 306 puheenvuoroja 1966 vp Ptk I. Samoin pääm. Paasion vastauksessa epäsuora viittaus s. 292—293.

⁷⁰ Ks. tästä *Laakso* (1969) s. 162—165, joka esittää juuri normisuosituksen, että tämä siirtyminen tavasta velvoittavaksi oikeudeksi tapahtuisi ja katsoo siten suorittamansa laajan empiirisen aineiston pohjalta, ettei se vielä ole tapahtunut. Ks. myös *Laakso* (1975) s. 312—318 ja *Jyränki* (1978) s. 84—98.

⁷¹ *Erich* I s. 371—372.

⁷² *Halme* s. 24—25.

der sen sijaan katsoo,⁷³ että merkitystä ei ole sillä, kenenkä ratkaistava asia lopullisesti on. Kunhan se vain kuuluu jonkin ministerin esiteltäviin asioihin, kuuluu se myös ministerin »toimialaan» HM 34,1 §:n mukaisesti. Ratkaisuksi voidaan siten esittää, että HM 34,1 §:n »toimiala» tarkoittaa samaa kuin VJ 37,2 §:n »virka-ala».

Asia ei kuitenkaan ole vielä aivan näin yksinkertainen, sillä presidentin lopullisesti ratkaistavat asiat voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joista edellä käsitellyt HM 34,1 §:n asiat ovat ensimmäinen. HM 34,2 §:n mukaan HM 32 ja 47 §:n mukaiset presidentin päätökset eivät voimaantulakseen tarvitse varmennusta. HM 34,4 §:n mukaiset sotilaskäsky- ja nimitysasiat presidentti ratkaisee kokonaan valtioneuvoston ulkopuolella.

Ensimmäisessä tapauksessa näissä viimeksi esitetyissä päätöksentekotavoista ministeri, jonka »toimialaan» asia kuuluu ei siis enää varmenna päätöstä, se tulee voimaan ilman ministerin enempää myötävaikutusta. Voidaanko varmentamisen puuttuminen katsoa tässä tilanteessa niin merkittäväksi tekijäksi, että poliittinen vastuu välikysymyksen muodossa ei voi kohdistua ao. ministeriin?

Varmentamisen juridinen merkitys on meillä katsottu perustuslaillisuuskontrollin (HM 35 §) lisäksi siksi, mitä HM 34,5 §:n sanamuoto jo ilmaisee, nimittäin vastuusitoumukseksi toimituskirjan autenttisuudesta.⁷⁴ Jo pelkkä osanotto asian käsittelyyn valtioneuvostossa tekee HM 43,2 §:n nojalla ministerin juridisesti vastuunalaiseksi presidentin päätöksestä (ellei ilmoita eriyvää mielipidettä pöytäkirjaan). Koska lisäksi HM 32 §:n mukainen presidentin hallinnonvalvonta on käytännössä melko olematonta ja presidentin HM 47 §:n mukainen päätös sisältää jo ankaramman, juridisen vastuun kohdistamisen ao. ministeriin, ei tällä asiaryhmällä ole käsiteltävän asian kannalta suurtakaan merkitystä. Silti on edellä esiteltyjen argumenttien nojalla oikeaa pitää tätäkin asiaryhmää välikysymyksen tekemiselle luvallisena aiheena.⁷⁵

Presidentin kokonaan valtioneuvoston ulkopuolella ratkaisemat sotilaskäsky-, -nimitys- ja hallintoasiat (HM 30 ja 34,4 §:t) esitellään nekin presidentille. Esittelyn suorittaa PuolustuslaitosA 2 §:n mukaan »asianomainen ministeri tai sotilasviranomainen». Ministeri on joko puolustus- tai sisäministeri (VNOS 17 ja 18 §:t). Osa yläkäsitteisiin »sotilasnimitys-

⁷³ *Meinander* s. 244.

⁷⁴ *Erich II* s. 71—72; *Puhakka* s. 53—54; *Hakkila* s. 163.

⁷⁵ *Meinander* s. 244, joka on kirjoituksessaan jonkin verran sivunnut ongelmaa, ei esitä selvää kannanottoa.

asiat» ja »sotilashallintoasiat» kuuluvista kysymyksistä kuuluu kuitenkin valtioneuvoston toimialaan.⁷⁶ Näiltä osin, sikäli kun esittelijänä on toiminut ministeri, välikysymyksen teko-oikeus on kiistaton.

Sen sijaan »sotilaskäskyasiat» sekä muut sotilasasiat, joiden esittelijänä toimii puolustusvoimien komentaja, ovat VJ 37 §:än nähden jonkin verran tulkinnanvaraisessa suhteessa. Tämä johtuu osaksi sotilasasioiden esittely- ja ratkaisumekanismin epämääräisyydestä HM:n mukaan.⁷⁷ Käytännöstä voidaan varsinkin 1920- ja 1930-luvulta osoittaa kuitenkin välikysymyksiä, jotka ovat läheisesti sivunneet sotilaskäskyasioita, jopa operatiivisia asioita.⁷⁸

Koska lisäksi voidaan havaita, että myös VJ 37,1 §:n mukaisia kysymyksiä on myös tehty sotilasasioista⁷⁹ ja lisäksi puolustusneuvoston perustaminen on jossain määrin laajentanut valtioneuvoston toimivaltaa sotilasasioissa,⁸⁰ voidaan *Jyrängin*⁸¹ lailla todeta, että vaikka kaikki sotilasasiat VJ 37 § verr. HM 30 ja 34,4 §:in eivät ankarasti ottaen kuulu-

⁷⁶ »Nimitysasioista» virantoimitukseen sijoittaminen ja komennus, ks. *Hakkila* s. 169 sekä ylimpien virkojen nimitykset. PuolustuslaitosA 67 §, kohta 1. »Hallintoasioista» ks. jaottelusta *Jyränki* (1967) s. 79—81.

⁷⁷ Ks. prvn tekemät muutokset 1919 vp Asiak I HE n:o 17 prvm n:o 2 s. 5 ja pääm. Castrénin lausuntoa muutoksista 1919 vp Ptk I s. 498. *Jyränki* (1967) s. 292.

⁷⁸ Selvin tapaus oli 1919 vp Ptk I s. 448, ed. Schaumannin ym. tekemä välikysymys, joka tosin ajoittui ennen 1919 HM:n voimaantuloa, mutta vastaus (ilmoitus kieltäytymisestä), joka annettiin vasta 6.5.1920 ei sisältänyt viittaustaakaan siihen, että asia ei kenties kuuluisikaan ministereitten »virka-alaan». Aiheena olivat suunnitellut sotatoimet Pietariin. Muita välikysymyksiä tältä alalta ovat olleet: 1921 vp Ptk II s. 1533, ed. Tanner ym., aiheena Itä-Karjalan sotilaalliset tapahtumat, 1925 vp Ptk I s. 98, ed. Manner ym., sotaväen päällikön esittämä lausuma, 1925 vp Ptk II s. 1236, ed. Aalto ym., sotilasvartiopalvelun epäkohdat, 1926 vp Ptk I s. 922, ed. Schaumann ym., puolustuslaitoksen hankinnat, 1935 vp Ptk II s. 1323 ed. Kalliokoski ym., puolustuslaitoksen perushankinnat, 1955 vp Ptk II s. 1435, ed. Tuuli ym., puolustuslaitoksen virkanimitykset sekä voittopuolisesti oikeus- ja sisäpoliittisina, mutta sotilasasioita sivuavina 1917 II vp Ptk II s. 1455 ed. Hornberg ym., aiheena vankileirit, 1928 vp Ptk II s. 1282 ed. Huttunen ym., suojeluskuntien mielivaltaisuudet ja 1935 vp Ptk III s. 3396 ed. Hakkila ym., Viron vallankaappausyritykseen osallistuneet. Osaksi oikeus- ja ulkopoliittisena tapauksena on lisäksi ollut 1945 vp Ptk I s. 555, ed. Kuusinen ym., aiheena sotaansyyliset.

⁷⁹ Ks. esim. 1954 vp Ptk I s. 480—482, 1959 vp Ptk II s. 1192—1193.

⁸⁰ Ks. *Jyränki* (1967) s. 280—281.

⁸¹ *Jyränki* (1967) s. 276—281.

kaan minkään ministerin »virka-alaan», on parlamentaarinen paine laajentanut poliittisen ministerivastuun myös puolustusvoimien ylipäällikkövallan alueelle kuuluviin asioihin.⁸² Toinen asia luonnollisesti on, ettei tällä ministerivastuulla ole muuta kuin epäsuora vaikutus ylipäällikön toimintaan, kuten hänen ratkaisuvallastaan yleensäkin.⁸³

Lopuksi on todettava faktisena seikkana, että vaikka presidentin ulkopoliittikan alalla tekemät päätökset kuuluvatkin tekovaltaan ensimmäiseen edellä esitetyistä kolmesta ryhmästä, on tältä alalta tehtyjen välikysymysten määrä ratkaisevasti vähentynyt toisen maailmansodan jälkeen.⁸⁴

43. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat asiat

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden asema välikysymykseen nähden ratkeaa edellä esitettyjen näkökohtien mukaan jo melko automaattisesti. VNOS 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavat asiat on VNOS 53 §:n mukaan käsiteltävä siten, että ensin antaa asiasta lausunnon se ministeri, »jonka toimialaan asia kuuluu». Halme⁸⁵ esittää kuitenkin, että välikysymyksen aiheena on oltava jokin konkreettisesti yksityiselle ministerille kuuluva asia, ei valtioneuvoston toiminta yleensä, jokin periaatteellinen suuntakysymys.

⁸² Vrt. Laakso (1969) s. 20 aliv. 16.

⁸³ Jos ylipäätään mitään vaikutusta, ks. Riepula s. 7—11; Jyränki (1978) s. 137—180.

⁸⁴ Tehdyt välikysymykset tältä alalta: 1918 vp Ptk s. 58 ed. Alkio ym.; 1918 vp Ptk s. 332 ed. Alkio ym., 1918 vp Ptk s. 378 ed. Talas ym.; 1918 vp Ptk s. 686 ed. Luopajarvi ym.; 1919 vp Ptk I s. 38, ed. Laherma ym.; 1919 vp Ptk I s. 88 ed. Kotonen ym.; 1919 vp Ptk I s. 448 ed. Schaumann ym.; 1919 vp Ptk II s. 1124 ed. Setälä ym.; 1919 vp Ptk II s. 1167 ed. Procopé ym.; 1919 vp Ptk II s. 1967 ed. Keto ym.; 1920 vp Ptk I s. 429 ed. Keto ym.; 1920 vp Ptk III s. 2250 ed. Voionmaa ym.; 1921 vp Ptk II s. 1533 ed. Tanner ym.; 1921 vp Ptk III s. 2410 ed. Ryömä ym.; 1921 vp Ptk III s. 2409 ed. Schaumann ym.; 1926 vp Ptk III s. 3289 ed. Heikinheimo ym.; 1932 vp Ptk I s. 52 ed. Koivisto ym.; 1935 vp Ptk III s. 3396 ed. Hakkila ym. ja 1948 vp Ptk I s. 206 ed. Kuusinen—Leino ym. Huomattakoon, että ed. Schaumannin ym. välikysymys 1919 vp:llä ja ed. Tannerin ym. välikysymys 1921 vp:llä olivat luonteeltaan myös osin puolustuspoliittisia, ks. aliv. 78 edellä. Lisäksi ed. Kuusisen ym. välikysymys 1945 vp Ptk I s. 555 sotaansyölyisistä oli osin oikeus-, osin ulkopoliittinen. Ks. 1920- ja 1930-lukujen ulkopoliittisten välikysymysten käsittelystä uav:ssä Broms s. 246—287.

⁸⁵ Halme s. 24—25.

*Hakkila*⁸⁶ taas esittää, että lain sanamuodosta ei voida, eikä käytännössä ole vedettykään sitä johtopäätöstä, etteikö välikysymys voisi kohdistua »hallituksen toimintaan yleensä».

Meinander esittää perusteluinaan viimeksi mainitun kannan hyväksymiselle,⁸⁷ että ensinnäkin VJ 32,1 §:n säädös v:ltä 1917 on periaatteessa edelleenkin voimassa, vaikka se uuden HM:n voimaan tultua jäikin v:n 1928 VJ:ssä vaille nimenomaista ilmaisua.⁸⁸ Ministerin poliittinen vastuu ulottuu ts. sekä yhteisvastuuseen »hallituksen yleisestä suunnasta» että henkilökohtaiseen vastuuseen »omista virkatoimistaan». Toiseksi tuntuisi hyvin teennäiseltä, jos välikysymyksen aiheeksi olisi keksittävä jokin epäoleellinen yksityiskohta, vaikka kyseinen ministeristö olisi välikysymyksen tekijöiden mielestä jo yleisiltä toimintalinjoiltaan sellainen, että se ei ansaitsisi eduskunnan luottamusta. Parlamentarismin periaatteeseenhän kuuluu, että epäluottamuslause voidaan esittää riippumatta jostakin ministeriön yksittäisestä toiminnasta tai toimimattajättämisestä.⁸⁹ Suommessahan ei olisi muuten mahdollista toteuttaa tätä parlamentarismin edellytystä, sillä muissa tapauksissa epäluottamuslauseäänestys on joko sidoksissa päiväjärjestyksessä oleviin asioihin tai sitten riippuvainen valtioneuvoston siihen antamasta mahdollisuudesta.⁹⁰

Meinander jättää mainitsematta sen luonnollisen perustelun, mikä vielä voidaan esittää hänen kantansa tueksi. Valtioneuvoston toimintaan yleensä kohdistuvat välikysymykset voidaan ja on käytännössä aina tulkittukin pääministerin »virka-alaan» kuuluviksi. *Halmeen* argumentoinnin takana onkin nähtävissä yleinen, periaatteellinen, poliittisluonteinen kannanotto toisaalta eduskunnan ja toisaalta valtioneuvoston ja presidentin vallan välillä.

44. Valtioneuvoston aikomukset

Edellisiin liittyen on vielä ratkaistava loogisesti toisen tyyppinen, lähinnä aikadimensioon liittyvä rajanveto, nimittäin kysymys siitä, mistä saakka jokin edellisen rajauksen mukaan »valtioneuvoston jäsenen virka-

⁸⁶ *Hakkila* s. 490.

⁸⁷ *Meinander* s. 242—244. Vrt. *Erich* I s. 371.

⁸⁸ Vrt. *Björkstén* s. 234.

⁸⁹ Ks. edellä s. 6—7.

⁹⁰ *Meinander* s. 244.

alaan kuuluva asia» on välikysymykseksi tekokelpoinen. Ovatko ts. valtioneuvoston *aikomukset* kelvollisia aiheita?

Tätä kysymystä ei missään nimessä voi ruveta ratkomaan yleisten hallintovalitusperiaatteiden (HVall 3 §) nojalla, sillä viranomaisen poliittinen vastuu on ankarampi kuin juridinen. Siihen kuuluvat myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ja tämä aikaansaa vastuualueen ulottumisen hyvin laajalle.

Valtiopäiväkäytännössä asia tuli esille kerran 1923 vp:llä,⁹¹ jolloin ed. Peltonen puheenvuorossaan ed. Tannerin tekemän välikysymyksen⁹² käsittelyn yhteydessä esitti, että eduskunnalla ei ole mahdollista saada ministereitä vastuunalaisiksi aikomuksistaan tai ajatuksistaan. Siten eduskunta ei hänen mielestään voinut esitetyn välikysymyksen yhteydessä, jossa tiedusteltiin »hallituksen aikeita» viljan tuonnin suhteen, antaa etukäteen ministeristölle sitovia ohjeita asiasta.

Eduskunta ei tässä tapauksessa, kuten myöhemminkään, asettunut kuitenkaan ed. Peltosen esittämälle kannalle, vaan parlamentaarinen käytäntö vakiintui siihen, että välikysymyksissä yleisesti tiedustellaan ministeristön toiminnan lisäksi myös sen aikomuksia ja suunnitelmia siitä, miten se tulee toimimaan.⁹³ Parlamentaarisen vastuun periaate on tilanteessa siksi vaikuttava tekijä, että edustajien ei tarvitse odottaa niin kauan kunnes valtioneuvosto jossakin poliittisessa kiistakysymyksessä on ryhtynyt ulkoisesti havaittavissa oleviin konkreettisiin toimiin. Edustajilla on oikeus ja mahdollisuus puuttua asiaan niin pian kuin he vain saavat tietoonsa jonkin mielestään relevantin seikan, joka ylläesitetyn mukaisesti kuuluu jonkun ministerin »virka-alaan» ja joka heidän mielestään kaipaava julkista kansanvaltaista kontrollia ja kritiikkiä.⁹⁴

45. Keskusvirastot, virastot ja laitokset

HVall 2,1 §:n nojalla keskusvirastot ja muut välittömästi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden alaiset virastot on hallinnollisessa lainkäy-

⁹¹ 1923 vp Ptk I s. 613.

⁹² 1923 vp Ptk I s. 516.

⁹³ *Hakkila* s. 491—492. *Erich* II s. 88 mainitsee, että välikysymyksen nimenomaisena tarkoituksena on joko ministeristön tekojen »tai aikeiden tarkoituksenmukaisuuden arvosteleminen». Samoin *Halme* s. 25—26 ja *Meinander* s. 246.

⁹⁴ Näin on tilanne tulkittu Englannissa ja kysymyssäädösten syntyajoista lähtien 1700-luvulta, ks. *Chester and Bowring* s. 14—16.

tössä asetettu ministeriöihin nähden itsenäiseen asemaan. Ylemmän hallintoviranomaisen ominaisuudessa ne on hallinnollisen lainkäytön osalta saatettu suoraan Korkeimman hallinto-oikeuden alaiseksi, valitustie sivuuttaa ministeriön. Kuitenkin niin keskusvirasto⁹⁵ kuin muutkin HValL 2,1 §:n tarkoittamat virastot ja laitokset ovat eräissä tärkeissä suhteissa ministeriön johdon ja valvonnan alaisia. Tämä alistussuhde ilmenee mm. yleismääräysten ja -ohjeiden antamisena, KTS:n ja tulo- ja menoarvioesitysten laadinnassa, määrärahojen noudattamiskontrollissa sekä nimitysmenettelyssä.⁹⁶ Silti keskusvirastojen asema on melko itsenäinen, ministeriö ei voi puuttua yksittäistapauksissa keskusviraston tai muun HValL 2,1 §:ssä tarkoitetun viraston toimiin ja päätöksiin, ellei tätä oikeutta ole laissa tai asetuksessa sille erikseen perustettu.⁹⁷

Siten voitaisiin myös väittää, ettei valtioneuvoston asianomainen jäsen, so. ministeri, jonka johtaman ministeriön alaisesta keskusvirastosta tai virastosta kulloinkin on kyse, voi olla vastuussa keskusviraston yksittäisten tointen poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta.

Esittäessään hallituksen vastauksen ed. Ilaskiven ym. tekemään välikysymykseen asuntoedun verottamisesta⁹⁸ silloinen valtionvarainministeri Virolainen viittasikin 1972 vp:llä siihen, että kyseessä oli itsenäisen keskusviraston, verohallituksen toimivaltaan kuuluva asia.⁹⁹ Vastauksessa ei kuitenkaan pyritty kiistämään toden teolla hallituksen vastuuta keskusvirastojen yksittäisistä toimista ja välikysymys käsiteltiin täysin normaaliin tapaan. Aikaisemmasta käytännöstä on myös osoitettavissa tapauksia, milloin tehty välikysymys on koskenut jonkun keskusviraston toimialaan kuuluvia asioita eikä vastauksen esittänyt ministeri ole niissä edes viitannut siihen, että kyseessä olisi asia, joka ei periaatteessa kuuluisi ao. ministerin »virka-alaan».¹⁰⁰

Hallituksen parlamentaarinen vastuu kattaa valtiovallan toimeenpanovaltaa valtioneuvostoa hierarkisesti alempana edustavien toimielinten

⁹⁵ »Keskusviraston» käsitteestä ks. *Ståhlberg* (1928) s. 51, 71—75; *Tarjanne* s. 26—40; *Mäenpää* (1976) s. 1—12, (1979) s. 3—6, 103—132.

⁹⁶ Ks. *Mäenpää* (1976) s. 68—162, (1979) s. 291—404.

⁹⁷ *Mäenpää* (1976) s. 68, (1979) s. 267—277.

⁹⁸ Ed. Ilaskiven ym. välikysymys 1972 vp Ptk. III s. 2339.

⁹⁹ 1972 vp Ptk. III s. 2393.

¹⁰⁰ Ks. ed. Saaren ym. välikysymys jäänsärkijöiden käytöstä (merenkulkuhallituksen toimivallassa) 1955 vp Ptk. I s. 274 ja ed. Raunion ym. välikysymys rautateiden kalustohankinnoista (rautatiehallituksen toimivallassa) 1960 vp Ptk. I s. 724.

päätösten ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden siitä riippumatta, kuinka paljon ministeriö on puuttunut ja voi puuttua yksittäisten kysymysten päätöksentekoprosessiin.¹⁰¹

46. Lainkäyttö

Vedettäessä rajaa »luvallisten» ja »kiellettyjen» välikysymysaiheiden välille, on ratkaistava vielä HM 2,4 ja 41,2 §:n nojalla oikeudenkäyttöön liittyvät asiat. Oikeuspoliittiset, kuten vankeinhoitoon ja tärkeimpiin oikeushallintoasioihin liittyvät kysymykset ovat oikeusministeriön toimialaan VNOS 16 §:n ja OikeusministeriöA 1 §:n nojalla kuuluvina kelvollisia myös välikysymyksen tekoaiheina.¹⁰²

Eduskunnan toimivaltaa kyseisessä suhteessa arvioitaessa on pantava erityisenä juridisena perusteluna merkille VJ 13 ja 14 §:t, jotka antavat eduskunnalle tietyissä tapauksissa vallan ratkaista edustajan vangitsemisen tai syytteenpanon. Tästä aiheesta onkin tehty useita välikysymyksiä. Mielenkiintoinen on myös ed. Estlanderin 1930 vp:llä tekemä välikysymys, joka käsitteli mm. nimityksiä KKO:n jäseniksi ja KKO:n virkaesityksiä näihin virkoihin. Viimeksi mainittuhan kuuluu periaatteessa siihen osaan oikeushallintoa, joka HM 41,2 ja 87 §:n mukaan kuuluu vain KKO:lle. Tälläkin alalla parlamentaarinen paine on ulottanut aihepiirin jonkin verran pidemmälle kuin puhdas formaalis-organisatorinen laintulkinta edellyttäisi. Todettakoon kuitenkin, että KKO:n oikeushallinnollisiin ratkaisuihin tehdään valmistelu HM 54,2 §:n mukaan pääsääntöisesti

¹⁰¹ Ks. edellä s. 66 ja *Mäenpää* (1979) s. 263—264.

¹⁰² Ks. välikysymykset 1917 II vp Ptk II s. 1124 ed. Paasivuori ym.; s. 1204 ed. Paasivuori ym.; s. 1455 ed. Hornborg ym.; 1919 vp Ptk I s. 77 ed. Hakkila ym.; s. 636 ed. Hupli ym.; 1920 vp Ptk I s. 98 ed. Leinonen ym.; 1921 vp Ptk I s. 632 ed. Hakkila ym.; 1922 vp Ptk I s. 164 ed. Långström ym.; 1923 vp Ptk I s. 190 ed. Tanner ym.; s. 192 ed. Långström ym.; Ptk II s. 1013 ed. Paasivuori ym.; 1925 vp Ptk II s. 1266 ed. Rosenberg ym.; s. 1410 ed. Leino ym.; 1926 vp Ptk I s. 378 ed. Sventorzetski ym.; s. 400 ed. E. Pekkala ym.; s. 766 ed. Rosenberg ym.; 1929 vp Ptk s. 768 ed. Vertanen ym.; 1929 II vp Ptk I s. 664 ed. E. Pekkala ym.; 1930 vp Ptk s. 144 ed. Estlander ym.; 1932 vp Ptk III s. 2770 ed. Virkkunen ym.; 1945 vp Ptk I s. 555 ed. Kuusinen ym.

¹⁰³ Ks. yllä aliv. 102, ed. Paasivuoren ensimmäinen välikysymys v. 1917 II vp:llä, aihetta sivusi 1923 vp Ptk II s. 1373 ed. Tannerin välikysymys, ed. Sventorzetskin ym. välikysymys 1926 (kes. ed.m. aliv.), ed. Rosenbergin ym. välikysymys 1928 (ks. ed.m. aliv.)

¹⁰⁴ Ks. yllä aliv. 102.

oikeusministeriössä, ja oikeusministeri on myös läsnä näiden asioiden käsitteilyssä KKO:ssa, joten näiden asioiden lukeminen oikeusministerin »virka-alaan» kuuluviksi on analogista puolustusministerin »virka-alaan» ja eräiden sotilasasioiden suhteen.

47. Delegoitu hallinto ja lainsäädäntö

Muista aloista, jotka rajoittavat välikysymysenteko-oikeutta, on ensinnäkin mainittava HM 51,2 §:n nojalla kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvat asiat. Kunnan toimialaan kuuluvat asiat eivät voi olla välikysymyksen aiheena muuta kuin niiltä osin kuin eräät valtuuston päätökset on alistettava valtioneuvoston, ministeriön tai keskushallitusten vahvistettaviksi.¹⁰⁵ Sen sijaan kunnallisvaltuustojen työjärjestykset voivat sisältää erityisen »kunnan sisäisen välikysymyksen».¹⁰⁶ Vastaavasti myös Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin kuuluvat asiat jäävät välikysymysaiheiden ulkopuolelle.

Delegoidun lainsäädännön suhteen parlamentaarinen valvonta sen sijaan on mahdollista. Kunnallisen itsehallinnon on katsottava aiheuttavan vain eräässä suhteessa kvalifioitun poikkeustapauksen delegoituun lainsäädäntöön liittyvistä asioista (kuten myös Ahvenanmaan maakuntapäivien oma lainsäädäntövalta).¹⁰⁷ Tällaisia »normistovälikysymyksiä» on käytännössä myös esiintynyt.¹⁰⁸ Jotkin niistä ovat kohdistuneet voittopuolisesti itse *normeihin*, jotkut taas enemmän valtioneuvoston *toimenpiteisiin* näiden normien nojalla ja vain välillisesti normistoon.

¹⁰⁵ Ks. luetteloa KunL 135 §:n kohdalla, Suomen Laki II. KunL 137 §:n mukaan alistettava asia voidaan vain joko vahvistaa tai jättää vahvistamatta. Siten kysymyksen materiaalinen ratkaisu ei kuulu valtiovallan piiriin, vaan pelkästään sen valvominen, etteivät ao. kunnalliset viranomaiset ylitä toimivaltaansa.

¹⁰⁶ Varonen s. 177. Myös Ruotsissa tunnetaan tällainen menettely, ks. *Kaijser; Barenthin — Roos*.

¹⁰⁷ Ilmaisu »virka-alaan kuuluvasta asiasta» kattaa siis paitsi varsinaista *hallintotoimia*, myös *valtioneuvoston päätökset* (asetukset) ja niitä *alemman delegoidun lainsäädännön*, kunnallisen säädäntätoiminnan kuitenkin vain edellä esitettyjen harvojen tapausten osalta.

¹⁰⁸ Ks. 1918 vp Ptk s. 60 ed. Huttusen ym., välikysymys; 1940 vp Ptk II s. 1180 ed. Wiikin ym. aiheena oli suoraan delegoitu lainsäädäntö (sotatilán lakkauttaminen); 1945 vp Ptk II s. 1443 ed. Niukkasen ym. ja 1946 vp Ptk III s. 2657 ed. Kekkosen ym. välikysymykset. Ks. *Sipponen* s. 657 aliv. 54.

Välikysymyksen tekoala ei siten rajoitu pelkästään täytäntöönpanotoimiin, vaan voi ulottua myös delegoituun lainsäädäntöön. Tasavallan presidentin asetuksenanto-oikeuden nojalla antamiin asetuksiin voidaan välikysymyksillä myös välillisesti puuttua,¹⁰⁹ mutta on selvää, että näissä tapauksissa välittömässä vastuussa on valtioneuvosto niitten nojalla antamiensa alemmanasteisten säädösten ja varsinaisten täytäntöönpanotoimien nojalla.¹¹⁰

48. Eduskunnan välitön hallinto

Seuraavana asiaryhmänä on vielä käsiteltävä eduskunnan välittömän vallan alaiset hallintoasiat kuten Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen hallinto. Tämänäyttypistien asioiden kelvollisuus välikysymyksen aiheeksi on ratkaistavissa vain tapaus tapaukselta riippuen siitä, missä määrin myös jokin ministeriö on suoranaisesti tai epäsuorasti tekemisissä kyseisen laitoksen hallinnon kanssa.

Näihin laitoksiin rinnastettava on Oy Yleisradio Ab, jonka hallintoneuvoston eduskunta valitsee. RadiolaiteA 1,1 §:n mukaan luvan yleisradiolähetyslaitteiden rakentamiseen ja käyttämiseen antaa valtioneuvosto ja VNOS 22 §:n nojalla sellaisena kun se on muutettu 27. 2. 1970 radio- ja televisiotoiminta kuuluu liikenneministeriön käsiteltäviin asioihin. Siten on epäilyksetöntä, että radio- ja televisiotoimintaa käsitteleviä välikysymyksiä on mahdollista tehdä. Näin on käytännössä kerran tapahtunutkin.¹¹¹

OY Alkoholiliike AB toimii julkisena monopolina AlkoholiL 2,1 §:n nojalla. Valtioneuvosto nimittää sen hallintoneuvoston ja tämä taas puolestaan yhtiön johtokunnan. Hallintoneuvosto on velvollinen antamaan vuosittain kertomuksen sekä valtioneuvostolle että eduskunnalle alkoholilolajien kehityksestä sekä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty alkoholista aiheutuvien yleisten haittatekijöiden vähentämiseksi.¹¹²

Tästä kertomuksen muodossa tapahtuvasta eduskunnan valvonnasta huolimatta OY Alkoholiliike AB on sosiaali- ja terveysministeriön alainen, välillistä valtion hallintoa edustava liikelaitos. MinisteriöL 3,1 §:n

¹⁰⁹ Ks. ed. Wiikin välikysymys edellä aliv. 108.

¹¹⁰ Ks. sotatilalaista *Sipponen* s. 490—498.

¹¹¹ 1967 vp Ptk I s. 864 ed. Salo ym.

¹¹² Ks. AlkoholiL 11,1 §:n 12 kohta, 16 § sekä L alkoholiyhtiön kertomuksen antamisesta eduskunnalle 460/1968.

11 -kohdan ja VNOS 24,1 §:n 6 -kohdan mukaan mm. väkijuomia koskevat asiat ovat sosiaali- ja terveysministeriön alaisia ja A Sosiaali- ja terveysministeriöstä 10 § 2 kohdan mukaan ministeriön raittius- ja alkoholi-osasto käsittelee mm. asiat, jotka koskevat alkoholiyhtiötä. Siten alkoholiyhtiön välittömään toimialaan kuuluvat asiat voidaan välikysymyksen osalta lukea ao. ministerin »virka-alaan».¹¹³

Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen hallintoa koskeva pääsäädökset ovat HM 73 §, VJ 83 ja 83 a §:t. Näiden mukaan eduskunta valitsee pankkivaltuusmiehet ja vastaavasti valtuutetut.¹¹⁴ Lisäksi VJ 50 §:n mukaan pankkivaliokunnalla on valvonta- ja tarkastusoikeus Suomen Pankin johdon toimiin. Siten on luontevinta katsoa, että Suomen Pankin OS 17 §:n mukaan pankkivaltuusmiesten toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka jo kuuluvat eduskunnan hallinnon alaisuuteen eivätkä valtioneuvoston minkään jäsenen »virka-alaan» jäävät välikysymysenteko-oikeuden ulkopuolelle.¹¹⁵

Suomen Pankin johtokunnan nimittää presidentti avoimella kirjeellä. Pankkivaltuusmiehet ja valtioneuvosto osallistuvat kuitenkin esityksentekoon, joten tältä osin on nimitysprosessista mahdollista tehdä välikysymys.¹¹⁶ Sen sijaan mitä itse johtokunnan toimiin pankin asioiden hoitamisessa tulee (Suomen Pankin OS 16,1 §), niin koska johtokunta on toimistaan pankkivaltuusmiehille ja Suomen Pankin tilintarkastajille vastuussa Suomen Pankin OS 17 ja 27—29 §:n sekä Suomen Pankin JS 3 §:n nojalla, niin on oikeata katsoa, ettei näitä toimia voida lukea valtiovarainministeriön toimialaan kuuluviksi muuta kuin siltä osin kuin VNOS 19 §:ssä on *expresis verbis* mainittu¹¹⁷ ja mitä RahaL 2 §:stä jo automaattisesti seuraa, nimittäin Suomen markan kansainvälisen perusarvon päättämistä (Ks. myös A markan kansainvälistä perusarvoa koskevien asioiden käsittelystä valtioneuvostossa 667/1961).

Koska lisäksi HM 73,2 §:n mukaan Suomen Pankin hoitaminen tapahtuu ohjesäännön mukaan, joka on säädettävä niin kuin laista on säädetty, voidaan täysin korrektisti tehdä välikysymys tämän ohjesäännön muut-

¹¹³ Ks. ed. Frenckellin ym. välikysymys OY Alkoholiliike AB:n hintapolitiikasta 1932 vp Ptk. I s. 562.

¹¹⁴ Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet.

¹¹⁵ *Kastari* (1955) s. 159.

¹¹⁶ *Kastari* (1955) s. 160.

¹¹⁷ Mm. valtion lainaotto, velka ja takaus, talouspolitiikan yleiset tavoitteet, päälinjat ja keinot, obligaatiolainojen liikkeellelaskemiset jne.

tamisesta joiltakin osin ja siten välikysymyksen perusteluosassa osoittaa *välillisesti* ankaraakin kritiikkiä pankkivaltuusmiesten ja johtokunnan toimiin vaatimalla sellaisia muutoksia Suomen Pankin OS:öön, jotka rajoittaisivat jossakin suhteessa pankkivaltuusmiesten tai johtokunnan tai molempien toimivaltuuksia (joko valtioneuvoston tai eduskunnan hyväksi). Käytännössä on kerran tällainen välikysymys tehtykin.¹¹⁸

Kansaneläkelaitoksesta on todettava, että hallituksen jäsenet nimittää presidentti valtuutettujen esityksestä (KEL 48 §). Lisätyn hallituksen jäsenet nimittää valtioneuvosto. Paitsi tämä nimityspäätös, on kuitenkin kaikki muukin kansaneläkelaitoksen toiminta katsottava kelvolliseksi välikysymyksen tekoaiheeksi, koska VNOS 24,1 §:n 3 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö käsittelee mm. asiat, jotka koskevat kansaneläkelaitosta. A Sosiaali- ja terveysministeriöstä 6 §:n 11 kohdan mukaan taas ministeriön vakuutusosasto käsittelee kansaneläkelaitosta koskevat asiat.

Tässä yhteydessä voidaan lyhyesti myös todeta, että mitä *välilliseen valtionhallintoon* ylipäätään tulee, niin tämän suhde valtiokoneistoon voi olla hyvin eri tyyppinen ja huomattavasti heikommin sidoksissa valtiokoneistoon kuin edellä esitetty OY Alkoholiliike AB:n tapaus. Tältä osin on vaikeata esittää mitään yleistävää sääntöä muilta osin kuin totemalla, että eri tyyppisten välillistä valtionhallintoa edustavien yksikköjen *lakimääräiset* tehtävät kuuluvat hallituksen lakiesitysten ja asetuksenantovallan välityksellä hallituksen toimivallan alaisiin asioihin ja lähtökohdaisesti ne kuuluvat myös hallituksen ja ao. ministerin parlamentaariseen vastuuseen.¹¹⁹

49. Eduskunnan aikaisemmin tekemä päätös

Välikysymyksen sisältöön, vaikka se kuuluisikin ministerin »virka-alaan» liittyy aikadimension lisäksi toisena ongelmana suhde VJ 80 §:n ilmaisemaan periaatteeseen, ettei eduskunnassa saa ottaa esille kysymystä, joka olisi vastoin eduskunnan aikaisemmin tekemää päätöstä.

¹¹⁸ 1932 vp Ptk III s. 2750 ed. Hänninen ym., välikysymys jäi kuitenkin vastaamatta valtiopäivien päättymisen vuoksi.

¹¹⁹ Ks. VvM:n järjestelyosaston julkaisussa *Valtion virastot ja laitokset*, s. 300—307, esitettyä erästä kartoitusta välillisen valtionhallinnon ilmenemismuodoista.

Tätä säädöstä on välikysymysten yhteydessä tulkittava, johtuen parlamentarismien periaatteen fundamentaalisesta luonteesta, äärimmäisen suppeasti. Parlamentarismiinhan kuuluu oikeus evätä ministeristöltä luottamus jostain tietyistä konkreettisista toiminnasta riippumatta.¹²⁰ Aivan ilmeistä on, ettei tämän VJ 80 §:n periaatteen voi edes ajatella ulottuvan muihin kuin korkeintaan samasta asiasta aikaisemmin tehtyihin päiväjärjestykseensiirtymispäätöksiin (VJ 36 ja 37 §:t). Siten ei samasta asiasta aikaisemmin tehty kirjallinen (VJ 37,1 §) tai suullinen kysymys (VJ 37 a §) ole esteenä myöhemmälle välikysymykselle.¹²¹ Niissähän ei tehdä edes päätöstä. Jollei kirjallisesta tai suullisesta kysymyksestä annettu vastaus miellytä tekijöitä, on heillä mahdollisuus tehdä samasta asiasta välikysymys.¹²²

Kuitenkin myös VJ 36 §:n mukaisen valtioneuvoston tiedonannon tai ilmoituksen jälkeen tehtävä päiväjärjestykseen siirtymispäätös on eri asemassa. Aloite asian käsittelyyn tulee valtioneuvoston taholta ja eduskunnalle ei sinä kenties vain muutaman tunnin mittaisena väliaikana, kunnes asia pöydällepanon jälkeen otetaan eduskunnassa varsinaiseen käsittelyyn, ole aina mahdollisuuksia hankkia riittäviä selvityksiä voidakseen lopullisen sitovasti ratkaista kantansa. VJ 80 §:ä ei siten voi soveltaa tilanteeseen.

Itse välikysymyspäätöksiinkään nähden VJ 80 §:n soveltuvuus ei tule sellaisenaan kyseeseen. Ensinnäkin voidaan erottaa *muuttuneiden olosuhteiden* tapaus. Valtiopäivät ovat saattaneet päättyä ennen vastaamismääräajan umpeenkulumista, ministeristö on saattanut vaihtua tai sitten välikysymyksen kohteena olevassa asiantilassa on tapahtunut jokin selvä muutos.

Toiseksi on todettava, että poliittisten tilanteiden muutoksia sattuu vaikeasti ennustettavalla tavalla, puolueiden ja niiden eduskuntaryhmien kannat saattavat erilaisista periaatteellisista ja taktisista syistä muuttua, vaikka mitään ulkoisia muutoksia ei olisikaan tapahtunut. Parla-

¹²⁰ Ks. s. 6—7 yllä.

¹²¹ Halme s. 26; Hakkila s. 492.

¹²² Näin on tapahtunut mm. 1923 vp:llä, Ptk I s. 804 ed. Tannerin ym. kysymys, Ptk II s. 1373 ed. Tannerin ym. välikysymys samasta aiheesta. Samoin 1936 vp:llä, Ptk I s. 195 ed. Inkilä, Ptk I s. 269 ed. Wiik ym.; 1970 vp Ptk I s. 178 ed. Vennamon suullinen kysymys, Ptk I s. 342 ed. Laation välikysymys samasta aiheesta.

rismin periaate huomioonottaen ei voidakaan pitää oikeana pääsääntöisesti sitä, että välikysymys voitaisiin VJ 80 §:än vedoten evätä. Obstruktion luonteisessa tilanteessa sen sijaan VJ 80 § tarjoaa mahdollisuuden jossain määrin estää yrityksiä tukkia eduskunnan toiminta esittämällä toistuvasti välikysymyksiä samasta aiheesta.

Lopuksi voidaan vielä todeta, että sama menettely, mikä edellä (s. 29—32) esitettiin välikysymyksen muodon täsmällisyyden osalta pätee myös milloin välikysymys on tehty »luvattomasta» aiheesta. Alustavan ratkaisun tekee siis puhemies, lopullisen, mikäli eduskunta niin päättää, prv. Ministerin mahdollisuudesta vaikuttaa asiaan tulee puhetta kieltäytymisen yhteydessä.¹²³

5. »Asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle»

Vastaamisvelvollisena on valtioneuvoston jäsenistä se, jonka »virka-alaan» välikysymyksen kohteena oleva asia kuuluu. Valtioneuvoston »sisäinen työnjako» määräytyy osaksi VNOS 14—24 a §:n, MinisteriöL 3 ja 4 §:n nojalla, osaksi kulloisenkin ministerilistan yhteydessä erikseen tarkemmin sovittujen periaatteiden mukaan.

Tulkintaerimielisyydet edellä mainittu MinisteriöL 4 § säättää »valtioneuvoston» ratkaistaviksi, ts. kysymys ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Erityisesti välikysymyksen osalta on huomattava, että valinta tapahtuu alustavasti jo silloin, kun puhemies lähettää tiedoksiannon välikysymyksestä. Se on nimittäin osoitettava »asianomaiselle» ministerille (VJ 37,2 §) eikä esim. valtioneuvoston kansliaan.¹²⁴

Välikysymykset koskettelevat usein poliittisesti keskeisiä kysymyksiä, joilla on ensisijaisesti yleispoliittinen luonne. Siksi tällaiset välikysymykset on luettu pääministerille kuuluviksi.

Puhemiehen alustava ratkaisu ei kuitenkaan vielä sido valtioneuvostoa, vaan se on oikeutettu lopullisesti ratkaisemaan kysymyksen siitä, kuka ministereistä vastauksen eduskunnalle esittää.¹²⁵ Koska lisäksi pääsääntöisenä käytäntönä on, että valtioneuvosto kokonaisuudessaan asettuu vastauksen taakse, ei sillä seikalla, kuka yksityinen ministeri asettuu

¹²³ Ks. jäljempänä s. 87.

¹²⁴ Ks. edellä s. 34.

¹²⁵ *Meinander* s. 255.

eduskunnan puhujakorokkeelle vastauksen esittämään, ole vastaavasti suurtakaan merkitystä.¹²⁶

Sen sijaan saattaa joskus käydä siten, että valtioneuvosto puoluevastakohtaisuuksien takia on niin paljon sisäisesti eripurainen, ettei sopimukseen yhteisestä asennoitumisesta välikysymykseen päästä. Samoin saattaa välikysymys joskus suuntautua poikkeuksellisesti niin voimakkaasti yhtä ainoaa ministeriä vastaan, että muut valtioneuvoston jäsenet eivät voi enää katsoa kohtuulliseksi asettua tukemaan kolleegaansa.¹²⁷

Joskus saattaa myös käydä niin, että välikysymyksen kohteena on selvästi osoitettavissa esim. kaksi ministeriötä ja valtioneuvosto haluaa antaa molemmille ministereille tilaisuuden esiintyä eduskunnassa torjumassa heihin kohdistettuja moitteita. Esittämällä puheenvuoronsa virallisena VJ 37,2 §:n mukaisina vastauspuheenvuoroina ministerit saavat itselleen jossain määrin edullisemman aseman kuin jos he puuttuisivat keskusteluun sen kestäessä. Tällaisia useamman ministerin vastauksia on käytännössä sattunut silloin tällöin.¹²⁸

Välikysymyksiin vastanneet ajalta 1. 1. 1918—31. 12. 1978¹²⁹ voidaan esittää seuraavanlaisessa taulukossa:¹³⁰

¹²⁶ *Meinander* s. 256. Ks. myös 1946 vp Ptk II s. 1866, jolloin pääministeri nimenomaisesti ilmoitti välikysymyskeskustelun aikana valtioneuvoston kokonaisuudessaan asettuvan vastauksen esittäneen sisäministerin taakse.

¹²⁷ Ks. 1921 vp Ptk III s. 2916 ja Asiak IV uavm n:o 7, ed. Ryömän ja ed. Schaumanin välikysymyksiin uv:ssa esitetty ponsilauselma, kohdistui vain ulkoministeri Holstia vastaan, välikysymyksen seurauksena oli vain Holstin ero.

¹²⁸ Ks. 1917 II vp Ptk s. 601—604, senaattorit Svinhufvud ja Castrén vastaavat; 1926 vp Ptk I s. 1074—1081, puolustusm. Hjelmann ja pääm. Kallio vastaavat; 1926 vp Ptk III s. 3336—3337, ulkom. Voionmaa ja pääm. Tanner vastaavat; 1927 vp Ptk I s. 747—750, kulkulaitosm. Wuolijoki ja pääm. Tanner vastaavat; 1945 vp Ptk I s. 617—623, pääm. Paasikivi ja sisäm. Leino vastaavat; 1957 vp Ptk III s. 2021—2040, pääm. Sukselainen, m. Simonen ja valtionvarainm. Kaitila vastaavat; 1957 vp Ptk IV s. 4063—4069, pääm. v. Fieandt ja maatalousm. Perttula vastaavat; 1976 vp Ptk I s. 357—368, valtionvarainm. Paavela ja työvoimam. Aalto vastaavat ja 1978 vp Ptk IV s. 3166—3179, pääm. Sorsa ja työvoimam. Aalto vastaavat.

¹²⁹ Ylimenokauden välikysymystä 1917 II vp Ptk I s. 594, ed. Sirola ym. ei ole otettu mukaan.

¹³⁰ Milloin on ollut useampia vastaajia, on kaikki vastaajat merkitty erikseen. Ministereistä käytetään nykyisiä virkanimityksiä, vanhempien tapausten osalta »virka-alojen» vastaavuus ei siten aina ole täydellinen. Ministeriön kahta ministeriä (esim. ensimmäinen ja toinen valtionvarainministeri) ei ole eroteltu.

Taulukko I: Vastaajat välikysymyksissä 1. 1. 1918 — 31. 12. 1978

Vastaajana:	pääministeri	51 kertaa
	sisä »	27 »
	valtiovarain »	14 »
	liikenne- ja työ »	13 »
	sosiaali- ja terveys »	10 »
	oikeus »	7 »
	maatalous »	6 »
	puolustus »	5 »
	ulko »	3 »
	opetus »	2 »
	kansanhuolto »	2 »
	kauppa- ja teollisuus »	1 »
	»salkuton» »	1 »
Vastauksia yhteensä:		142 kpl

Kieltäytymistapauksia on sattunut kymmenen kertaa. Ilmoituksen kieltäytymisestä on yhdeksässä tapauksessa antanut pääministeri, kerran (1918) ulkoministeri. Kieltäytymistapauksia ei ole sisällytetty ylläolevaan taulukkoon. Tapauksia, milloin syystä tai toisesta ei ole tullut enempää vastausta kuin kieltäytymisilmoitustakaan on kolmekymmentäyksi.

Jos verrataan edellistä taulukkoa taulukkoon, jossa samat välikysymykset on ryhmitelty niiden *tekoalan* mukaan, saadaan kuva siitä, missä määrin välikysymykset ovat olleet luonteeltaan yleispoliittisia, sellaisia, että pääministeri on vastannut niihin, vaikka ne voitaisiinkin selvästi lukea jonkin yksityisen ministeriön toimialueeseen.¹³¹

Taulukkojen vertailusta havaitaan, että varsinkin talous-, oikeus- ja ulkopoliittiset aiheet ovat saaneet pääministerin esiintymään koko valtioneuvoston puolesta, kun sen sijaan muut aiheryhmät ovat suurin piirtein »omavaraisia» tässä suhteessa.

¹³¹ Välikysymyksen aiheen luonnehtiminen jo tekoalaltaan yleispoliittiseksi, siis alunalkaen pääministerin »virka-alaan» kuuluvaksi erotukseksi jonkin muun ministerin »virka-alaan» tekoalaltaan kuuluvasta, mutta yleispoliittista merkitystä omaavasta aiheesta on luonnollisesti aina jonkin verran subjektiivista arvoituksista riippuvaista.

Taulukko II: Vastattujen välikysymysten tekoala, 1. 1. 1918 — 31. 12. 1978

yleispoliittinen		7 kpl
sisä	»	27 »
liikenne-		
ja työ	»	11 »
sosiaali-		
ja terveys	»	14 »
oikeus	»	16 »
talous	»	26 »
maatalous	»	10 »
puolustus	»	5 »
ulko	»	15 »
opetus	»	2 »
Yhteensä		133 kpl ¹³²

6. »Asian laadun vuoksi» (kieltäytymistapaus)

61. Kieltäytyminen muissa maissa

Poliittisesti hyvinkin kiistanalaiseksi kysymykseksi saattaa tilanteesta riippuen tulla VJ 37,2 §:n valtioneuvoston jäsenelle varaama oikeus *kieltäytyä* vastaamasta esitettyyn välikysymykseen. Tämän oikeuden perustava säädös on sanamuodoltaan mahdollisimman yleisluontoinen ja ylimalkainen: »ettei asian laadun vuoksi välikysymykseen vastata». Ilmaisusta »asian laadun vuoksi» saa empiirisen vastineensa valtiopäiväkäytännössä toisinaan melko muodollisten, toisinaan enemmän tulkinnanvaraisten materiaalien perusteiden nojalla.

Todettakoon, että *Englannissa* kieltäytymisoikeus on konventionaalisesti olemassa ensinnäkin milloin kysyttävä asia ei kuulu ao. ministerin

¹³² Ero edelliseen taulukkoon nähden johtuu niistä kerroista, jolloin useampi ministeri on vastannut. Taulukkoon sijoittamisessa on taas tulkintavaikkeitä erityisesti sisä- ja oikeuspoliittisten sekä sosiaali- ja työpoliittisten aiheitten osalta. Jos alunperin selvästi vähintään kahden ministerin »virka-alaan» lankeavat kysymykset luetaan yleispoliittisiksi (ks. edellä aliv. 131), tulee kaksi voittopuolisesti oikeuspoliittista, neljä voittopuolisesti sisäpoliittista ja yksi voittopuolisesti puolustuspoliittinen välikysymys laskea yleispoliittiseksi aiheeltaan, jolloin yleispoliittisten määrä nousisi ja muitten laskisi vastaavasti.

toimialaan¹³³ ja toiseksi milloin yleinen maan turvallisuus vaarantuisi.¹³⁴ *Ranskassa* ei kieltäytymisoikeutta 1958 HM:ssa mainita, se on silti alemmanasteisten säädösten ja IV tasavallan aikaisen vakiintuneen käytännön mukaan olemassa, milloin: 1) Kysyttävä asia ei kuulu ministeriön toimialaan,¹³⁵ josta on erotettavissa alaryhminä a) yksinomaan presidentille kuuluvat asiat, näistä erityisesti armahdusoikeuden käyttö.¹³⁶ b) Tuomiovallan piiriin kuuluvat asiat.¹³⁷ c) Vieraan vallan ministeristön toimivaltaan kuuluvat asiat. d) Kansanedustuslaitoksen ja sen alaorganisaatioiden suoraan ratkaistavissa olevat asiat.¹³⁸

2) Aiheena on asia, joka vaarantaa valtion sisäistä tai ulkoista tai kansanedustuslaitoksen turvallisuutta.¹³⁹

Saksan liittotasavallassa ministeri voi ilmoittaa kieltäytyvänsä vastamasta toimivalta- tai turvallisuusnäkökohtiin vedoten, mutta tämä ilmoitus ei kuitenkaan käytännössä estä keskustelua asiasta¹⁴⁰ ja saattaa johtaa äänestykseen toimen oikeutuksesta.¹⁴⁰

Pohjoismaista on todettava, että *Ruotsissa* uusi valtiopäiväjärjestys on ensimmäistä kertaa säädellyt vastaamisvelvollisuutta tarkemmin. RO 6: 1,2 §:n mukaan hallituksen on neljän viikon aikana annettava ilmoitus kieltäytymisestä, ellei saman ajan kuluessa välikysymykseen ole vastattu. Perusteita kieltäytymiseen ei ole edelleenkään säädelty, mutta kieltäytymisilmoitus voi johtaa keskusteluun ja luottamuslauseäänestykseen aivan normaalisti.¹⁴¹ *Norjassa* ei periaatteellista vastaamisvelvollisuutta juri-disessa mielessä ole lainkaan, mutta poliittisen vastuun paineesta minis-

¹³³ *Chester and Bowring* s. 295—297, 300, kysymysten osoitushan tapahtuu Englannissa jo suoraan jollekin yksityiselle ministerille ks. *Chester and Bowring* s. 142—144.

¹³⁴ *Nova* s. 44—45; *Chester and Bowring* s. 169.

¹³⁵ *Ameller* s. 66—69, 147.

¹³⁶ Ministeristön myötävaikutusta vaativat asiat sen sijaan ovat V tasavallan-kin aikana kelpoisia aiheita, ks. *Ameller* s. 67 aliv. 29, jossa luetellut tapaukset v:lta 1958—1962.

¹³⁷ III ja IV tasavallan aikana tämä sääntö ei ollut poikkeukseton, ks. *Meinander* s. 246, aliv. 11.

¹³⁸ Suomessa siis osittain toisin, ks. edellä s. 77—79.

¹³⁹ *Ameller* s. 69.

¹⁴⁰ *Nova* s. 358; tarkemmin *Koja*, s. 151—170.

¹⁴¹ *Herlitz II* s. 38; *Broomé — Eklundh*, s. 218—219.

teristöt kuitenkin säännönmukaisesti vastaavat. Kieltäytyminen on siten teoriassa mahdollista ilman tarkempia perusteluita. Lisäksi jos ministeristö Norjassa kieltäytyy vastaamasta välikysymykseen, ei asiasta sallita enempää keskustelua.¹⁴² Tanskassa samoin kuin Islannissa on sen sijaan vastaamisvelvollisuus ja Tanskassa lisäksi siitä poikkeuksena kieltäytymisoikeus, joka käytännössä on kuitenkin jäänyt pelkäsi teoreettiseksi mahdollisuudeksi.¹⁴³

62. Valtioneuvoston vaihdos

Suomen valtiosääntöoikeuden ministeristölle turvaamaa kieltäytymisoikeutta tarkasteltaessa on ensimmäisenä otettava esille eräs ministeristön lyhytikäisyydestä johtuva muodollinen kieltäytymisperuste. Jos välikysymys nimittäin tehdään vanhalle ministeristölle, milloin se jo on tai ennen määräajan umpeenkulumista ehtii »jättää paikkansa käytettäväksi», on vakiintuneen tavan mukaan katsottu, että ministeristö on oikeutettu jättämään eduskunnalle vain kieltäytymisilmoituksen.¹⁴⁴ Mikäli ministeristön vaihdos ehtisi tapahtua ennen vastaamismääräajan kulumista, on myös uudella ministeristöllä kieltäytymismahdollisuus.¹⁴⁵

Suomen valtiopäiväkäytännössä tämä peruste onkin jäänyt tärkeimmäksi, kymmenestä sattuneesta tapauksesta yhdeksän on perustunut ennen kaikkea valtioneuvoston vaihdokseen.¹⁴⁶ Tällöin on keskustelu asiasta kuitenkin mahdollista, ponsiesitys ja äänestys päiväjärjestykseen siirtymisestä.¹⁴⁷

¹⁴² Herlitz II s. 38.

¹⁴³ Herlitz II s. 38; Ross (1966) s. 255.

¹⁴⁴ Sanamuoto »valtioneuvoston toimesta» antaa aina kieltäytymistapauksessa mahdollisuuden jättää pelkkä kirjelmä eduskunnalle sihteerin luettavaksi ilman että ministeri olisi henkilökohtaisesti paikalla, näin onkin kaikissa kymmenessä kieltäytymistapauksessa menetelty.

¹⁴⁵ Ks. edellä s. 64—66.

¹⁴⁶ 1918 vp Ptk s. 76—77, ed. Hahlin ym.; 1920 vp Ptk I s. 534 ed. Schaumanin ym.; 1920 vp Ptk I s. 536 ed. Huplin ym.; 1920 vp Ptk I s. 536 ed. Itkosen ym.; 1920 vp Ptk I s. 543 ed. Turtiaisen ym.; 1920 vp Ptk I s. 555 ed. Kedon ym.; 1931 vp Ptk I s. 240 ed. Hakkilan ym.; 1957 vp Ptk I s. 671 ed. Junnilan ym. ja 1971 vp Ptk I s. 397—398 ed. Ilaskiven ym. välikysymysten käsittelyssä esitetyt kieltäytymisilmoitukset.

¹⁴⁷ Ks. edellä s. 25 ja 37—38.

63. Muotovirhe

Toinen jossain määrin ongelmallisempi mahdollinen kieltäytymisperuste on se, että ministeri katsoo välikysymyksen olevan muodoltaan virheellinen. Tällöinhän puhemiehen olisi tullut ratkaista asia VJ 37 ja 80 §:n nojalla ja ilmoittaa ratkaisunsa eduskunnalle. Ellei näin ole tapahtunut, mutta puhemiehen toimesta on sen sijaan lähetetty ilmoitus välikysymyksestä valtioneuvostolle, on tämän ilmoituksen katsottava impliittisesti sisältävän välikysymyksen muodollisen puolen hyväksymisen.

Voiko ministeri enää tämän jälkeen puuttua puhemiehen lopulliseksi tarkoitettuun ratkaisuun? Perustuslakivaliokuntahan ei sitä voi tehdä tällaisessa tapauksessa, milloin puhemiehen ratkaisu on ollut myönteinen.¹⁴⁸ Periaatteessa tällaisiin tapauksiin on suhtauduttava kielteisesti, valtioneuvosto ja sen jäsenet eivät saa puuttua eduskunnan elinten toimivaltaan kuuluihin asioihin. Lisäksi sanamuoto »asian laatuun» viittaa materiaaliin, ei muodollisiin seikkoihin kieltäytymisperusteina.

Kuitenkin kyseisessä tapauksessa on syytä tehdä ensinnäkin se traditionaalinen varaus, että milloin virheellisyys on »ilmeinen», kiistattomasti verifioitavissa (esim. alle kaksikymmentä allekirjoittajaa), ministeri voi kyseisellä perusteella kieltäytyä.¹⁴⁹ Toiseksi »ilmeisen» muotovirheen tapaus voi ratketa siten, että ministeri vastauspuheenvuoronsa alussa kiinnittämällä puhemiehen huomion kyseiseen seikkaan, saa tämän täyttämään velvollisuutensa eduskunnan menettelytapojen laillisuusvalvojana ja ministerin enempi vastaamisvelvollisuus tällöin luonnollisesti raukeaa. Ellei puhemies tässä tilanteessa kuitenkaan yhdy ministerin kantaan tai jos ministeri jättää pelkän kieltäytymisilmoituksen, ei ole olemassa mitään sanktiota, millä hänet voitaisiin pakottaa vastaamaan. Poliittinen vastuu yhdessä sen seikan kanssa, että Suomessa ovat keskustelu ja luottamuslauseäänestys mahdollisia kieltäytymisilmoituksesta huolimatta,¹⁵⁰ saavat aikaan sen, ettei tällaisella ministerin »niskuroimisella» ole muuta kuin epäedullisia seurauksia valtioneuvostolle, joten sellaista käytännössä tuskin koskaan tulee tapahtumaan.

¹⁴⁸ *Erich* I s. 350; *Hakkila* s. 611. Tämän tulkinnan rationa on se, että eduskunnan intressin mukaista on huolehtia, ettei sen toimivaltaa kavenneta, ei sen sijaan yrittää itse kaventaa omaa toimivaltaansa.

¹⁴⁹ Kyseessä *lopullinen*, kuitenkin *reaktiota vaativa*, mutta absoluuttinen muotovirhe, ks. *Zitting* s. 52–54; *Muukkonen* s. 116–117.

¹⁵⁰ Tämä mahdollisuus pätee *kaikkiin* kieltäytymisiin, ei yksinomaan ministeristön vaihdostapauksiin, ks. *Meinander* s. 259.

64. Virka-alan ulkopuolinen asia

Materiaalisista kieltäytymisperusteista ensimmäisenä voidaan mainita se, ettei asia kuulu valtioneuvoston jäsenen »virka-alaan» siten kun tämä termi edellä esitetyn mukaisesti tässä käyttöyhteydessä ymmärretään. Käytännössä ei yhtään tämän tyyppistä kieltäytymistä ole sattunut.

65. Oleellinen muutos

Välikysymyksen kohteena olevassa asiantilassa tapahtunut *oleellinen muutos* voi myös olla kieltäytymisperusteena. Niinpä pääm. *Erich* esittäessään kieltäytymisilmoituksen ed. Kedon ym. välikysymykseen,¹⁵¹ joka koski rauhan solmimisen kiirehtimistä Suomen ja Neuvosto-Venäjän kanssa, ilmoituksessaan¹⁵² mainitsi ministeristön vaihdoksen lisäksi kieltäytymisperusteinaan tähän välikysymykseen, että »... ne olosuhteet, joita välikysymys tarkoittaa, sen jälkeen ovat olennaisesti muuttuneet, mitkä muutokset eivät ole jääneet eduskunnalle eivätkä välikysymyksen tekijöille tuntemattomiksi...»¹⁵³

66. Ulkoinen turvallisuus

Selvimmin asiaharkinnan pohjalta lähtevä kieltäytymisperuste on maan ulkoinen turvallisuus.¹⁵⁴ Tämä seikkahan on ulkomaiden valtiosääntöoikeudessa katsottu erääksi tärkeimmäksi syyksi, miksi kieltäytymismahdollisuus on yleensä ministeristölle suotava.¹⁵⁵ Suomessa voidaan tälle esittää jonkinlainen analogiaperuste VJ 48,4 §:stä, jonka mukaan eduskunnan uav:n jäsenten on noudatettava toimessaan sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian vaativan. Tämä säädöshän jättää harkintavallan asioiden ulkopoliittisesta arkaluonteisuudesta nimenomaan »hallituksen» puolelle.

Käytännössä on sattunut kerran, että tähän kieltäytymisperusteeseen on turvauduttu. 1918 vp:llä ed. Alkion ym. välikysymykseen¹⁵⁶ anta-

¹⁵¹ 1919 vp Ptk II s. 1967.

¹⁵² 1920 vp Ptk I s. 555.

¹⁵³ Kyseinen olennainen muutos oli rauhansopimusehdotusta J. K. Paasikiven johdolla valmistelevaan asetettu komitea huhtikuussa 1920, kieltäytymisilmoitus esitettiin 6. 5. 1920, *Jääskeläinen* s. 46.

¹⁵⁴ *Hakkila* s. 496; *Meinander* s. 259.

¹⁵⁵ Ks. edellä s. 84—86.

¹⁵⁶ 1918 vp Ptk s. 58.

massaan kieltäytymisilmoituksessa ulkoministeri Stenroth totesi, että hallituksen ulkopoliittisen ohjelman toteuttaminen on vielä kesken, eikä siihen ole siksi vielä syytä julkisesti puuttua. Välikysymyshän koski Suomen riippumattomuuden turvaamista.

Tässäkin tapuksessa katsottiin mahdolliseksi keskustelu asiasta¹⁵⁷ ja ed. Alkio ehdotti asian lähettämistä uuv:aan,¹⁵⁸ minkä ehdotuksen eduskunta kuitenkin hylkäsi.¹⁵⁹

Eräässä toisessa yhteydessä kyseinen kieltäytymisperuste on lisäksi tullut viitteellisesti esille. 1919 vp:llä ulkom. Holsti *keskustelussa* ed. Setälän ym. välikysymyksen¹⁶⁰ johdosta viittasi siihen, että kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja ei voi välikysymyksen käsittelyssä »haitatta saattaa julkisuuteen».¹⁶¹

Ulkopoliittisten välikysymysten määrä on, kuten aikaisemmin on esitetty,¹⁶² ratkaisevasti laskenut toisen maailmansodan jälkeen, mutta sikäli jos eduskunnan ulkopoliittinen aktiivisuus kasvaa, tulee myös tämä kieltäytymismahdollisuuskin ajankohtaisemmaksi.

67. Sisäinen turvallisuus

Maan sisäinen turvallisuus on myös joissakin maissa katsottu kieltäytymisperusteeksi. Suomen osalta voidaan kuitenkin todeta, ottaen huomioon niiden sisäisten kriisitilojen vakavuuden, joissa Suomi on itsenäisyytensä aikana ollut, toiseksi tältä alalta tehtyjen välikysymysten määrän ja kolmanneksi sen, ettei tätä perustetta ole kertaakaan suoranaisesti käytetty välikysymyksen tyhjäksi tekemiseen, ettei kyseistä perustetta ole tunnettu Suomen positiivisessa oikeudessa.

Tämä kanta tuntuukin luonnolliselta, sillä sisäpoliittiset kriisit olisi demokraattisesti hallitussa maassa pyrittävä mahdollisimman paljolti hoitamaan joko suoraan kansanedustuslaitoksen toimenpitein tai ainakin siten, että kansanedustuslaitos pystyy kontrolloimaan ministeriön toimia kysymyksen ratkaisemisessa.

¹⁵⁷ 1918 vp Ptk s. 100—108.

¹⁵⁸ 1918 vp Ptk s. 103.

¹⁵⁹ 1918 vp Ptk s. 108.

¹⁶⁰ 1919 vp Ptk II s. 1124.

¹⁶¹ 1919 vp Ptk II s. 1230.

¹⁶² Ks. edellä s. 71.

7. »Syyt»

VJ 37,2 §:n sanamuoto on loogisesti siinä mielessä moitteettomasti muotoiltu, että sen mukaan valtioneuvoston jäsenen on ilmoittaessaan, että »asian laatu» vaatii jättämään vastaamatta, ilmoitettava »syyt» siihen. Erona on siten tietyn ilmiön *esiintyminen* ja *syyt* esiintymiselle. Valtioneuvoston jäsenen on siten esim. ulkopoliittisen turvallisuuskysymyksen osalta osoitettava, *miksi* valtion ulkoinen turvallisuus vaarantuisi, eikä vain ylimalkaisen kategorisesti tyydyttävä toteamaan, että »asian laatu» vaatii kieltäytymään.

Käytännössä on kuitenkin selvää, että on vaikeaa esittää, *miksi* esim. jokin ulkopoliittisesti arkaluontoinen asia ei kyseisenä ajankohtana siedä julkisuutta ilman etteikö tätä salassa pidettäväksi aiottua asiaa olisi ainakin jonkin verran selostettava eduskunnalle.

Tämän vuoksi onkin olemassa vaara, että säädöstä voidaan väärin käyttää toisaalta valtioneuvoston, toisaalta eduskunnan taholta. Relevantit tiedot asiasta ovat yleensä vain valtioneuvoston tiedossa. Siksi se voi yrittää ja kenties onnistuakin salaamaan sellaisia itselleen epäedullisia, mutta maan ulkoisen edun kannalta täysin harmittomia seikkoja, jotka julkitullessaan suurella todennäköisyydellä johtaisivat epäluottamuslauseen esittämiseen ao. ministerille. Toisaalta ellei ministeristö saa eduskunnan eri, vähintään kaksikymmentä jäsentä käsittäviä ryhmiä vakuuttuneeksi tointensa oikeutuksesta, saattaa ao. ministeri olla pakotettu paljastamaan esim. maan edulle objektiivisesti arvostellen vahingollisia seikkoja ja lisäksi voidaan tehdä luottamusäänestys ja jopa kaataa ministeristö, jonka toiminnassa ei kuitenkaan objektiivisesti arvostellen ole ollut mitään moittimista.

Tilanteen ristiriidat ilmenevät jossain määrin siinä ainoassa tapauksessa, mikä Suomen valtiopäiväkäytännössä on sattunut v. 1918.¹⁶³ Ulkom. Stenrothin kieltäytymisilmoituksessa »syinä» siihen, *miksi* »asian laatu» vaati kieltäytymistä, oli oikeastaan mainittu vain se, että koska ministeristön toimenpiteet välikysymyksessä tiedusteltujen päämäärien saavuttamiseksi »eivät kuitenkaan vielä ole loppuunsaoritetut, vaan päinvastoin käynnissä, ei Senaatti katso tarkoituksenmukaiseksi eikä maan kannalta suotavaksi, . . .»¹⁶⁴ »Syynä» oli siis itse asiassa ulkopoliittisten asioi-

¹⁶³ Ks. edellä s. 88—89.

¹⁶⁴ 1918 vp Ptk s. 100.

den hoidon *keskeneräisyys*. Toisaalta kieltäytymisilmoituksessa viitattiin kuitenkin ulkom. Stenrothin 1. ja 8. 10. 1918 eduskunnalle antamaan ulkopoliittista tilannetta käsittelevään lausuntoon, jossa kyseisiä asioita oli jossain määrin käsitelty.

Muitten kieltäytymisperusteiden kuin ulkoisten turvallisuusnäkökohtien osalta ei »syiden» esittäminen eduskunnalle tuota niin suuria vaikeuksia. *Ministeristön vaihdos* kieltäytymisperusteena sisältää sen impliittisen »syyn», että periaatteessa jokainen ministeristö vastaa vain *omista* toimistaan. *Muotovirheen* yhteydessä »syy» on yksinkertaisesti siinä, ettei ole olemassa juridisessa mielessä mitään »väläkysymystä», johon tulisi vastata.

Valtioneuvoston virka-alan luonnehdinta ja toiseksi kyseisen yksittäistapauksen *perusteltu* osoittaminen sen ulkopuolelle jääväksi vetoamalla *säädöksiin* ja *käytäntöön* riittää »syyksi» virka-alakriteerin osalta. Oleellisten muutosten osalta on taas tehtävä selväksi, miten kyseinen asiantila on muuttunut ja toiseksi miten lopputila joko vastaa niitä vaatimuksia, mitä väläkysymyksessä esitettiin tai sitten tekee täysin irrelevantiksi koko väläkysymyksen. Notoorisiin seikkoihin vetoaminen tässä muutostapauksessa, kuten muissakin kieltäytymistapauksissa ei ole tarpeen.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Ks. pääm. Erichin kieltäytymisilmoitusta 1920 vp Ptk I s. 555 ed. Kedon ym. väläkysymykseen (1919 vp Ptk II s. 1967) ja edellä s. 88.

V. PÄIVÄJÄRJESTYKSEEN SIIRTYMINEN JA HALLITUKSEN LUOTTAMUS

1. Yleistä

Välikysymyksen eduskuntakäsittelyn kulminaatiokohdaksi muodostuu normaalisti äänestys »päiväjärjestykseen siirtymisestä». Sen muodollinen puoli on edellä jo pääsisältöisesti käsitelty, välillisesti siihen on josain määrin palattava vielä tässäkin yhteydessä.

Päiväjärjestykseen siirtymismenettely on, samoin kuin itse välikysymyssäädöstökin, kehittynyt pääasiallisesti *Ranskassa*. Ensimmäinen päiväjärjestykseen siirtymisäänestys tapahtui *Amellerin* mukaan¹ kansalliskokouksen istunnossa 5.—6. 12. 1834. Eri vaiheiden jälkeen päiväjärjestykseen siirtymismenettely sai suunnilleen nykyiset muotonsa v. 1875.²

Prioriteettia nauttii *Ranskassa* siirtyminen yksinkertaiseen päiväjärjestykseen (»orde du jour pur et simple»), jossa ei lausuta mitään luottamuskysymyksestä. Se tietää siis kaikenlaisesta ministeristön toiminnan arvostelusta ja arvostamisesta pidättäytymistä. Äänestys on toimitettava ensin siirtymisestä yksinkertaiseen päiväjärjestykseen, vasta jos sitä ei hyväksytty, tulee kyseeseen äänestys perusteltuun päiväjärjestykseen (orde du jour motive) siirtymisestä, luonnollisesti kuitenkin vain silloin kun sitä on kannatettu.³

Englannin osalta kyseinen menettely (»urgency motion» ja »vote of censure») on jo edellä esitetty.⁴ *Ruotsissa* ei välikysymystä vanhan 1809 HM:n mukaan vonut alunperin seurata luottamusäänestys. Silti parlamentarismien esiinmurtautuminen tämän vuosisadan alussa johti siihen tosiasialliseen käytäntöön, että milloin alahuoneen enemmistö oli ilmaissut välikysymyskeskustelun aikana tyytymättömyytensä ministeristön

¹ *Ameller* s. 115.

² *Ameller* s. 116.

³ *Meinander* s. 261—262.

⁴ Ks. edellä s. 23.

toimintaan, tämä katsoi velvollisuudekseen erota.⁵ Vasta 1949 välikysymys tuli perustuslakiteitse säädellyksi RO 52,3 §:ssä ja v. 1971 annettiin RSt 35 §:ssä tarkempia muutosäädöksiä.⁶ Päiväjärjestykseen siirtymismenettelyä ei ole kuitenkaan vieläkään nykyisissä hallitusmuodossa ja RO:ssa säädelty. RO 6:1 §:n ja siihen liittyvien lisämääräysten⁷ mukaan valtiopäivien tulee ensin äänten enemmistöllä päättää välikysymyksen esittämisestä. Tämän jälkeen välikysymys on annettava viipymättä valtioneuvostolle tiedoksi. Vastauksen jälkeen seuraa välikysymyskeskustelu, joka yleensä päättyy äänestykseen. Äänestyksessä voidaan hyväksyä ministeristöä arvosteleva, jyrkimmässä tapauksessa sille epäluottamuslauseen esittävä ponsi.⁸

Suomessa päiväjärjestykseen siirtymismenettely kopioitiin aluksi melko tarkkaan Ranskasta.⁹ Yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtyminen nautti prioriteettia. Vasta sen hylkääminen mahdollisesti perustellun päiväjärjestyksen esittämisen, tämä tapahtui kuitenkin pakollisen valiokuntakierroksen kautta. Vasta 1928 VJ teki mahdolliseksi perustellun päiväjärjestyksen esittämisen suoraan välikysymyskeskustelussa. V:n 1928 jälkeen ei päiväjärjestykseen siirtymismenettelyyn enää ole tullutkaan muutoksia.

Eduskunnalla on siten äänestyksessä periaatteessa kolme eri vaihtoehtoa:¹⁰ 1) Yksinkertaisen päiväjärjestyksen hyväksyminen puhemiehen ehdotuksesta. 2) Perustellun päiväjärjestyksen hyväksyminen jonkin edustajan keskustelussa esittämän ponnen perusteella. 3) Asian lähettäminen valiokuntaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa valiokunta esittää oman ehdotuksensa eduskunnalle, joka tässä »jatketussa käsittelyssä» voi hyväksyä joko sen aikana esitetyn tai valiokunnan sille antaman ponsiesityksen. Sen sijaan se ei enää voi hyväksyä yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymistä.¹¹

⁵ *Meinander* s. 262.

⁶ *Malmgren* (1971) s. 181—182, 163—164.

⁷ Ruotsin nykyisen RO:n osalta on otettu käyttöön mielenkiintoinen lakitekniinen ratkaisu, jolla vanha RSt on korvattu RO:n yhteyteen liitettyjen erityisten lisäsäädösten (tilläggsbestämmelser) muodossa, joita voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas RO:ta voidaan muuttaa vain vaikeutetussa järjestyksessä, ks. tarkemmin *Broomé — Eklundh* s. 17—18.

⁸ *Malmgren* (1948) s. 428—430.

⁹ *Hakkila* s. 501 aliv. 1; *Meinander* s. 262. Vrt. *Ståhlberg* (1927) s. 30—31.

¹⁰ *Hakkila* s. 499; *Meinander* s. 263.

¹¹ Ks. 1921 vp Ptk III s. 2883—2885 ed. Erichin ja s. 2894—2896 ed. Setälän

Päiväjärjestykseen siirtymisen *seurauksena* ministeristön kannalta on taas neljä eri vaihtoehtoa:

- 1) Eduskunta ilmaisee *expressis verbis* luottamuksensa.
- 2) Eduskunta pidättyy arvostelusta (yksinkertainen päiväjärjestys).
- 3) Eduskunta esittää ministeristölle arvostelua tai toimintaohjeen, mutta ei epää siltä luottamusta.
- 4) Eduskunta esittää epäluottamuslauseen.

Näistä kahdesta vaihtoehtoryhmästä saadaan siten käytännössä mahdollisia yhdistelmiä seitsemän kappaletta:

- 1) Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen ministeristön tueksi.
- 2) Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen ministeristön tueksi valiokuntakäsittelyn jälkeen.
- 3) Yksinkertainen päiväjärjestykseen siirtyminen.
- 4) Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen, joka sisältää arvostelua tai toimintaohjeen.
- 5) Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen, joka sisältää arvostelua tai toimintaohjeen, valiokuntakäsittelyn jälkeen.
- 6) Epäluottamuslause *expressis verbis* perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponnen avulla.
- 7) Epäluottamuslause *expressis verbis* valiokuntakäsittelyn jälkeen annetun perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponnen avulla.

2. Valtioneuvoston reagointi

Edellä esitettyihin eduskunnan mahdollisten eri kannanottojen ryhmittelyyn voidaan vielä täydentävinä liittää *ministeristön reagoititavat*. Ministeristö voi vastauksessaan tai välikysymyskeskustelun aikana reagoida jollakin seuraavista tavoista:

- A) Vaatimus perustellusta päiväjärjestykseen siirtymisestä ministeristön tueksi.¹³

puheenvuorot ed. Alkion esittämän ponnen (s. 2877) johdosta sekä pm. Wuolijoen selonteko s. 2915.

¹² *Erich* (I s. 373) esittää ettei välikysymyksellä voida antaa *ohjeita*, mutta voidaan esittää sen sijaan *suuntaviivoja*, jotka sitovat ministeristöä.

¹³ *Erich* I s. 374, (1923), s. 69; *Ståhlberg* (1927) s. 77; *Hakkila* s. 504; *Meinander* s. 267. Näin ei välikysymyskäsittelyissä ole vielä kertaakaan sattunut. Tätä voi sanoa perustelluksi luottamuskysymykseksi.

B) Vaatimus yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymisestä.¹⁴

C) Vaatimus joidenkin keskustelussa ehdotettujen ponsien hylkäämisestä.¹⁵

D) Täysin passiivisena pysyminen.

Viimeksi mainittu tapaus aikaansaa luonnollisesti eniten vaikeita tulkintakysymyksiä. Kuitenkin se laajakantoisuus, mikä esitetyllä epäluottamuslauseella on, saa aikaan sen, että luottamuksen säilymisen on katsottava nauttivan prioriteettia, epäluottamusilmaisun on käytävä jollain tavoin selvästi ilmi.¹⁶

Edellä esitetyn perusteella saadaan siten yhteensä kaksikymmentä kahdeksan erilaista tilannetta äänestyksen lopputulosta arvioitaessa. Tämä voidaan havainnollistaa taulukon avulla, johon voidaan pystyakselille sijoittaa eduskunnan käytössä olevat seitsemän eri toimintavaihtoehtoa ja vaakakselille ministeristön käytössä olevat reagointimahdollisuudet:

Kuvio III: Hallituksen luottamus

		VN			
		A	B	C	D
EK	1	+	+	+	+
	2	+	+	+	+
	3	—	+	+	+
	4	—	—	±	+
	5	—	—	±	+
	6	—	—	—	—
	7	—	—	—	—

+ = luottamuslause
 — = epäluottamuslause
 ± = osa ponsista epäluottamuslauseita.

Periaatteessa tilanne voidaan esittää näin selkeästi ja ristiriidattomasti. Jos taulukkoa kuitenkin tarkastellaan empiirisen valtiopäiväpraksin valossa, erottuu siitä eräitä ongelmakokonaisuuksia.

¹⁴ *Erich I* s. 373—374, (1923) s. 69; *Ståhlberg* (1927) s. 76—77; *Hakkila* s. 499—500; *Meinander* s. 266—267. Tällöin on kyseessä normaali luottamuskysymys yhdistettynä välikysymykseen.

¹⁵ Tätä voi sanoa osittaiseksi luottamuskysymykseksi.

¹⁶ *Meinander* s. 267.

3. Nimenomainen luottamuslause

Ylin rivi kuviossa tarkoittaa tilanteita, milloin eduskunta nimenomaisen luottamuslauseen muodossa ilmoittaa hallituksen nauttivan eduskunnan luottamusta. Tässä tilanteessa ei ole merkitystä sillä, miten valtioneuvosto on kenties reagoinut välikysymykseen. Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen hallituksen tueksi antaa hallitukselle valtuudet jatkaa toimintaansa.

4. Valiokuntaan lähettäminen

Sen sijaan toisen rivin vasemmalta lukien kolmen ensimmäisen ruudun tapaukset tuovat esille ongelman, joka esiintyy myös viidennen ja seitsemännen rivin kolmessa ensimmäisessä ruudussa. Tapauksista voidaan ryhmittää kolme erillistä ongelmaa:

1) Sisältääkö valiokuntaan lähettäminen jo sellaisenaan epäluottamuslauseen, jos ministeriö on tehnyt perustellun luottamuskysymyksen (ruudut 2, A; 5, A ja 7, A)?

2) Onko ministeristön mahdollista odottaa valiokunnan tekemää ponsiehdotusta ja eduskunnan lopullisesti hyväksymää päiväjärjestykseen siirtymispontta (joka saattaisi olla perusteltu luottamuslause), jos se on tehnyt yksinkertaisen luottamuskysymyksen (ruudut 2, B; 5, B ja 7, B)?

3) Onko valtioneuvoston mahdollista odottaa valiokunnan ponsiehdotusta ja eduskunnan lopullisesti hyväksymää perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymispontta, jos se on jo ehtinyt ilmaista eräiden keskustelussa esitettyjen ponsien merkitsevän epäluottamusta (ruudut 2, C; 5, C ja 7, C)?

Näistä ongelmista ei ensimmäistä ole juuri kirjallisuudessa käsitelty, ilmeisesti siksi, että tapaus on tähänastisen valtiopäiväkäytännön valossa puhdas teoreettinen mahdollisuus vailla käytännöllistä merkitystä. Perusteltua luottamuslausettahan ei ole kertaakaan pyydetty ja valiokuntaan lähettäminen on viimeksi sattunut v. 1926.¹⁷ 1928 VJ:n voimaansattua valiokuntaan lähettäminen on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi välikysymysten osalta.

¹⁷ 1926 vp Ptk I s. 1122, EK lähetti ed. Schaumanin ym. välikysymyksen prv:an.

Tämä tilanne on osaksi ratkaistavissa juridisten perusteluiden nojalla, osaksi sen ratkaisu jää riippumaan poliittisesta tilanteesta. Kun välikysymys on lähetetty valiokuntaan, ei yksinkertainen päiväjärjestykseen siirtyminen enää ole mahdollista.¹⁸ Jäljelle jäävät siten eri tyyppiset perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponnet, *expressis verbis* luottamus- tai epäluottamuslause tai sitten arvostelua tai toimintaohjeen sisältävä ponsi. Ennen eduskunnan lopullisessa äänestyksessä tekemää päätöstä ei luonnollisesti teoriassa ole selvää, minkä tyyppinen näistä kolmesta vaihtoehdosta eduskunnan hyväksymä ponsi tulee olemaan. *Erich* katsookin, että tällöin ei tilannetta vielä välttämättä ole tulkittava eroamiseen velvoittavaksi.¹⁹

Tosiasiallinen poliittinen tilanne, hallitus- ja oppositiopuolueiden keskinäiset voimasuhteet eduskunnassa ja kyseisessä valiokunnassa saattavat kuitenkin tehdä eduskunnan lopullisen kannan ennustamisen melko helpoksi. Tilanteen selkiintymiseksi on syytä tehdä ero poliittisesti eri rakenteisten ministeristöjen kesken: 1. Enemmistö- 2. Vähemmistö- 3. Poliittisväritteinen 4. Toimitusministeristö.²⁰

Enemmistöministeristö-tapauksessa on ilman muuta selvää, että valtioneuvostolla on oikeus odottaa eduskunnan lopullista kantaa. Vähemmistöministeristö-tapauksessa on taas lähdettävä liikkeelle päinvastaisesta kannasta, valtioneuvoston on parlamentarismin periaatteen mukaisesti »vedettävä johtopäätökset» tilanteesta, ellei mitään erityistä perusteltua syytä päinvastaiseen ole. Mikään juridisesti sitova velvollisuus se ei kuitenkaan ole, vaan liittyy parlamentarismin »pelisääntöihin», juridinen sitovuushan tulee vasta lopullisen äänestyksen yhteydessä. Poliittisväritteisen ja toimitusministeristön kyseessä ollen on taas paikallaan, että valtioneuvosto odottaa, kunnes eduskunnan lopullinen kanta on päätetty, sillä tämän tyyppisten ministeristöjen suhde eduskuntaan on useimmiten melko epäselvä ja poliittisille suhdanteille altis.

Toinen ongelma on sen sijaan ollut käytännössäkin esillä ja sitä on myös kirjallisuudessa käsitelty. Edellä mainitussa valiokuntaan lähettämistapauksessa²¹ kävi nimittäin siten, että Kallion II ministeristö »teki johtopäätökset» valiokuntaan lähettämisestä ja jätti eronpyyntönsä,²²

¹⁸ Ks. edellä s. 47—48.

¹⁹ *Erich* I s. 372.

²⁰ Jako *Merikosken* (1969) s. 27. Vrt. *Nousiainen* (1970) s. 301—304.

²¹ Ks. edellä s. 96, aliv. 17.

²² 1926 vp Asiak. IV prvm n:o 9. *Hakkila* s. 200.

koska puolustusrm. Hjelmann oli välikysymykseen vastatessaan vaatinut yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymistä.²³

Tämän tyyppisen tilanteen ongelmalliseksi tekee se mahdollisuus, että valiokuntakäsittelyn ja lopullisen eduskuntapäätöksen sisältönä olisikin perusteltu luottamuslause. Muut ponsivaihtoehdot eivät sen sijaan tuota epäselvyyksiä, ne sisältävät vähemmän kuin mitä valtioneuvosto on pyytänyt ja merkitsevät siten epäluottamusta. Tässäkin tapauksessa on syytä tehdä erottelu poliittisesti erilaisten ministeristöjen kesken. Vähemmistöministeristön kyseessäolleen ei todennäköisyys, että tuloksena olisi perusteltu luottamuslause, ole kovinkaan suuri, joten »johtopäätösten tekeminen» jo valiokuntaan lähettämisen jälkeen on parlamentarismin kannalta oikeampaa. Sen sijaan muiden ministeristötyyppien osalta ei eronpyynnön jättämiseen ole mitään perusteltavaa syytä ennen lopullista äänestystä. Todettakoon, että edellä mainittu Kallion II ministeristö oli juuri vähemmistöministeristö.

Kirjallisuudessa esitetyistä kannanotoista todettakoon, että *Ståhlberg* pitää valiokuntaan lähettämistä, milloin valtioneuvosto on vaatinut yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymistä, kategorisesti epäluottamuslauseen veroisena, »vaikka sen kysymyksen asiallisen käsittelyn, jota välikysymys koskee, ei olisikaan tarvinnut johtaa hallituksen eroon.»²⁴ Samoin *Erich*, kiinnittämättä huomiota hallitus- ja oppositiopuolueiden välisiin voimasuhteisiin eduskunnassa, esittää valiokuntaan lähettämisen aina kyseisessä tilanteessa epäluottamuslauseena.²⁵ *Setälä* sen sijaan on esittänyt päinvastaisen kannan, »ettei näitä säännöksiä laadittaessa ollut kysymystäkään siitä, että välikysymysasian valiokuntaan lähettäminen semmoisenaan sisältäisi mitään epäluottamuksen ilmaisua.»²⁶ Myös *Meinander* omaksuu sen kannan, että valtioneuvostolla ei ole eroamisvelvollisuutta kyseisessä tilanteessa, sillä vaatimusta yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymisestä ei voida tulkita niin suppeasti, että se sulkisi pois mahdollisen eksplisiittisen tuen valtioneuvostolle arvostelusta pidättäytymisen asemesta.²⁷

²³ 1926 vp Ptk I s. 1077.

²⁴ *Ståhlberg* (1927) s. 77. Hänen ilmaisemaansa kantaan yhtyy *Hakkila* s. 500.

²⁵ *Erich* I s. 372, (1923) s. 80.

²⁶ *Setälä*.

²⁷ *Meinander* s. 266—267.

Puhtaan juriidisten kriteerien valossa *Setälän* ja *Meinanderin* näkemystä vastaan ei ole mitään huomauttamista, sen sijaan parlamentarismin poliittisten »pelisääntöjen» valossa on vähemmistöministeristötapauksessa eroamisvelvollisuus primäärissä asemassa.

Kolmannen ongelman osalta tilanne on sikäli yksinkertaisempi kuin edellisten tapausten yhteydessä, että mitään sellaista VJ 37,3 §:stä johtuvaa verbaalista näennäisristiriitaa ei synny. Kun valtioneuvosto on ilmaissut vain eräiden ponsien olevan sanamuodoltaan sellaisia, että se ei voi niitä hyväksyä, ei asian lähettäminen valiokuntaan ilman että eduskunta ehdisi vielä lopullisesti ottamaan kantaa keskustelussa esitettyihin ponsiehdotuksiin, sisällä vielä epäluottamusta. Tässäkin tilanteessa, milloin kyseessä on vähemmistöministeristö, saattavat poliittiset voimasuhteet verrattuna keskustelussa esitettyihin ponsiin ja niiden kannattajiin, tehdä joissakin tilanteissa eduskunnan lopullisen kannan niin ilmiselväksi, että parlamentarismin periaatteen mukaan toimiva valtioneuvosto katsoo parhaaksi jättää eronpyyntönsä jo asian valiokuntaan lähettämisvaiheessa. Tässä kolmannessa tapauksessa velvollisuus »johtopäätösten tekemiseen» on kuitenkin edellisiä heikompi.

Kaikkien edellisten kolmen tapauksen osalta on lisäksi huomattava suomalaisen parlamentarismin eräs oleellinen piirre, hajoitusoikeus. Tasavallan presidentille kuuluva oikeus määrätä uudet vaalit toimitettavaksi ja hajottaa eduskunta aikaansaavat sen, että *Setälän* ja *Meinanderin* edellä esittämiä *juridisia* perusteluita²⁸ voidaan käyttää myös parlamentarismin »pelisääntöjen» sisäpuolella. Valtioneuvostollahan on aina mahdollisuus vastoinkäymisen eduskunnassa sattuessa yrittää taivuttaa presidentti puolelleen. Tätä mahdollisuutta voi valtioneuvosto luonnollisesti käyttää joko epävirallista tietä *hajoitusuhkan* muodossa yrittämällä siten painostaa asiaa käsittelevää valiokuntaa ja eduskuntaa tai sitten vasta epäluottamuslauseen synnyttyä virallista tietä jolloin sen tosiaan on ollut saatava presidentti asettumaan kiistassa puolelleen. Käytännössä valtioneuvoston tulisi kuitenkin olla selvillä presidentin kannasta asiassa jo ennen kuin eduskunta äänestää välikysymyksen päiväjärjestykseen siirtymisestä (ensimmäistä kertaa), jotta se tulisi täysin puhtaasti noudatta-neeksi parlamentarismin periaatteita.

²⁸ Ks. edellä s. 98.

5. Ristiriitatilanteita

Tarkasteltaessa taulukkoa eteenpäin, voidaan todeta, että ongelmattomia tapauksia ovat ensinnäkin ruutu 2, D, jonka kuvaamassa tapauksessa ministeristö ei ole esittänyt minkäänlaista luottamusvaatimusta ja valio-kuntakäsittelyn jälkeen tulee eduskunnan kannaksi perusteltu luottamuslause.

Edelleen koko kolmas rivi on vailla tulkintavaikeuksia. Milloin eduskunta siirtyy yksinkertaiseen päiväjärjestykseen, on se epäluottamuslause vain, milloin valtioneuvosto on vaatinut eduskunnalta perusteltua luottamuslausetta.²⁹

Selvää on myös, että milloin ministeristö on tehnyt joko perustellun tai yksinkertaisen luottamuskysymyksen, mutta eduskunta hyväksyy perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisen, kyseessä on epäluottamuslause, vaikka ponnet *sinänsä* sisältäisivät vain arvostelua tai toimintaohjeen, eivät epäluottamuslausetta (ruudut 4, A ja 4, B).

Tapaukset ruuduissa 4, C ja 5, C eivät myöskään tuota vaikeuksia,³⁰ jos niihin luetaan vain tilanteet, milloin ministeristö on reagoinut kaikkiin esitettyihin, kannatettuihin ja äänestykseen kelpuutettuihin ponsiin. Tällainen suppea tulkinta jättäisi kuitenkin sellaiset mahdolliset konkreettiset tilanteet, milloin ministeristö on reagoinut eräisiin esitettyihin ponsiin muttei kaikkiin, taulukossa useamman ruudun alueelle, mikä tekisi taulukon havainnollisuuden jonkin verran heikommaksi. Tämän vuoksi kyseisiin ruudukoihin on otettava mukaan myös osittaiset reagointitapaukset.

Osittaisten reagointitapausten yhteydessä syntyvä »epämääräisten ponsien» ongelma esiintyy »puhtaana» ruuduissa 4, D ja 5, D. Tapauksissa eduskunta on hyväksynyt arvostelua tai toimintaohjeen sisältävän ponsin ilman, että valtioneuvoston kanta niihin olisi virallisesti ennen äänestystä selvillä. Tilanteen arvostelu jää silloin muodollisesti vastanneen ministerin, käytännössä koko ministeristön päätettäväksi.³¹ Käytännössä saattaa luonnollisesti olla vaikeata ratkaista jostakin sanamuodosta, jossa ei ole luottamuksesta suoranaista mainintaa, merkitseekö ponsi niin ankaraa arvostelua, että se on tulkittava epäluottamuslauseeksi.

²⁹ Ståhlberg (1927) s. 77; Hakkila s. 504.

³⁰ Ks. kuitenkin »tahtojen ristiriita»-tapauksesta alla s. 101—103.

³¹ Meinander, s. 268.

Harkinta, jonka valtioneuvosto joutuu tällöin suorittamaan, perustuu ensikädessä puhtaan poliittisiin kriteereihin,³² sen omaan näkemykseen parlamentarismiin »pelisääntöjen» kannasta kyseisessä tilanteessa. Tulkinta riippuu luonnollisesti kulloisenkin konkreettisen tilanteen yksityiskohdista, kuten esillä olleen välikysymysaiheen poliittisesta merkityksestä, keskustelussa esitettyjen kannanottojen jyrkkyydestä (erityisesti hyväksytyksi tullutta pontta kannattaneiden ryhmien osalta), ponnen mahdollisesta vaikutuksesta ministeristön asiasta suunnittelemiin toimiin jne.³³ Näistä arvosteluun vaikuttavista seikoista ei voi antaa mitään tyhjentävää luetteloa.

Juridisena arvosteluperusteena voi kuitenkin tässäkin yhteydessä olla nojautuminen presidentin hajoitusoikeuteen, joko *uhkana* eduskunnan taholta mahdollisesti tulevaa toista tulkintatapaa vastaan tai sitten aktualisesti käytettynä, milloin valtioneuvoston ja eduskunnan tulkintatavat tilanteesta kärjistyvät konkreettisemmin ja voimakkaammin.

Kaikkien neljän ruudun, 4, C; 4, D; 5, C ja 5, D osalta saattaa nimitäin käydä niin, että valtioneuvoston tilanteesta tekemät johtopäätökset, sen luottamukseen omaksuma kanta ei olekaan sama, mikä eduskunnassa omaksutaan.³⁴ Mikäli valtioneuvosto jättää eronpyyntönsä, vaikka eduskunnassa ne ryhmät, jotka voittanutta pontta ovat kannattaneet, eivät sitä äänestyksen jälkeen katsoisikaan tarpeelliseksi, ei tilanteessa parlamentarismiin kannalta muodostu ongelmaa. Ministeristön »parlamentaarista herkkyyttä» vain voidaan sanoa jonkin verran liian suureksi.

Jonkin verran kärjistyneempi tämä tilanne on kuitenkin silloin, jos valtioneuvosto ennen äänestystä reagoi ilmoittamalla pitävänsä epäluottamuslauseena sellaista päiväjärjestykseen siirtymispontta, jota sen esittäjät eivät pidä epäluottamuslauseena.³⁵ Tässä tilanteessa valtioneuvosto tekee itse asiassa luottamuskysymyksen siitä, että sille arvostelua sisältävää päiväjärjestykseen siirtymissanamuotoa ei hyväksytä. Tällainen rea-

³² *Erich* I s. 373, II s. 94—95; *Ståhlberg* (1927) s. 78—79; *Hakkila* s. 501; *Meinander* s. 267—268.

³³ Vrt. *Erich* I s. 373, (1923) s. 69; *Ståhlberg* (1927) s. 78—79; *Hakkila* s. 501; *Meinander* s. 267.

³⁴ *Meinander* s. 268.

³⁵ Näin kävi valtioneuvoston energiapoliittisen tiedonannon käsittelyssä 1974 vp:llä. Hallituspuolueen kansanedustaja ed. Tähkämaa esitti arvostelua sisältävän ponnen, josta hän nimenomaan totesi, ettei se tarkoittanut epäluottamuslauseetta, ks. 1974 vp Ptk. I s. 327. Pääm. Sorsa ilmoitti kuitenkin (s. 349), että hallitus pitää kyseistäkin ehdotusta epäluottamuslauseena.

gointi ilmaisee valtioneuvoston oman kannan asiaan ja eduskunnan on otettava tämä luottamuskysymykseksi kärjistetty kannan määrittäminen itseään sitovana parlamentarismiin »pelisääntönä» huomioon.

Milloin taas käy päinvastoin, valtioneuvosto ei katso olevansa velvollinen eroamaan, vaikka pontta kannattaneet ryhmät niin katsovatkin, on tilanne toinen. Tällöin voidaan puhua varsinaisesta »tahtojen ristiriita-tapauksesta.»

Kaikkein voimakkain »tahtojen ristiriita» on luonnollisesti kyseessä silloin, kun valtioneuvoston puolesta ennen äänestystä ilmoitetaan, että se ei pidä jotain tiettyä pontta epäluottamuksen ilmaisijana, mutta kyseistä pontta esittäneiden ja/tai kannattaneiden ryhmien puolesta ennen äänestystä ilmoitetaan, että ne puolestaan katsovat ponnen epäluottamuslauseeksi.³⁶

Ennen äänestystä eksplisiittisesti kärjistynyt ristiriita on ratkaistavissa HM 36 §:n mukaisen yleisen parlamentarismien periaatteesta käsin, siitä, että valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta.³⁷ Tuntuisi oudolta, jos valtioneuvosto voisi eduskuntaa sitovalla tavalla tulkita eduskunnan mahdollisen tulevan kannanoton toisin kuin tämän kannanoton tekijät. Ponnen selvennys ennen äänestystä ponnen esittäneen ryhmän puolesta onkin katsottava eduskunnan kannaksi asiassa, mikäli ponsi aikanaan hyväksytään. Jos esitettyä ponnen selvennystä on vielä *kannatettu* voidaan se sitä paitsi katsoa muodollisestikin oikein tehdyksi ponnen sanamuodon lisäykeksi (joka siten olisi otettava mukaan puhemiehen selvitykseen ja äänestys ehdotukseen välikysymyskeskustelun johdosta) ja epäluottamuslauseen *expressis verbis* veroiseksi.

»Tahtojen ristiriita» voi ilmetä myös äänestyksen jälkeen. Tällöin ei eduskunnan puolelta tulevilla selvityksillä ole enää yhtä suurta merkitystä. Valtioneuvosto on oikeutettu arvostelemaan tilannetta sen mukaisena, kuin se on äänestystä suoritettaessa ollut. Jälkeenpäin esitetyt kannanotot siitä, mitä kukin äänestäjä oli äänestysnappia painaessaan »tarkoittanut» omaksi »tahdonilmaisukseksi» ovat periaatteessa siksi epämää-

³⁶ Näin tapahtui v. 1972, ks. 1972 vp Ptk I s. 869, sos. ja terveism. Kaipainen ilmoitti, että valtioneuvosto ei pidä ed. Virolaisen ponsiehdotusta epäluottamuslauseena, vaikka se »sisältääkin väitteitä, jotka eivät ole totuudenmukaisia». Ed. Virolainen taas ilmoitti (s. 872), että ponsi keskustapuolueen mielestä sisältää epäluottamuslauseen.

³⁷ Tätä voidaan pitää jo *juridisena* perusteluna, koska kyseessä on suora nojautuminen HM 36 §:n ilmaisemaan periaatteeseen, ei tämän periaatteen tarkoituksenmukaisimman soveltamistavan valinta. Vrt. *Kastari* (LM 1956) s. 773.

räisiä ja tulkinnanvaraisia, ettei sellaisiin nojautuminen jo pelkästään oikeusvarmuusnäkökohtia silmällä pitäen ole paikallaan.

Milloin kuitenkin ristiriita eduskunnan ja valtioneuvoston kannan välillä on olemassa ja »uppiniskainen» valtioneuvosto ei aio erota, on välilyksymyksen tekijöiden ja/tai niiden ryhmien joiden perusteltu päiväjärjestykseen siirtymisponsi oli tullut hyväksytyksi, luonnollisesti mahdollisuus tehdä uusi välikysymys ja esittää siinä epäluottamuslause expressis verbis. Tämä jää eduskunnan ainoaksi mahdollisuudeksi myös silloin, jos valtioneuvosto parlamentarismien periaatteita rikkoen pysyisi paikallaan, vaikka ennen välikysymysäänestystä olisi eduskunnassa virallisessa puheenvuorossa suoritettu edellä mainittu arvostelua tai toimintaohjeen sisältävän ponnen selvennys.

Suotavaa olisi äänestystilanteiden selkeyttämiseksi, että näistä »epämääräisistä ponsista» päästäisiin kokonaan eroon. Yksinkertaisimmin se kävisi päinsä siten, että aina milloin ponsiehdotuksella tarkoitetaan epäluottamuksen ilmaisua, se olisi expressis verbis ilmaistu, sen puuttuminen tietäisi automaattisesti valtioneuvoston olevan oikeutetun säilyttämään paikkansa.

6. Nimenomainen epäluottamuslause

Jäljellä olevat tapaukset riveillä 6 ja 7 ovat taas selviä. Milloin eduskunnan hyväksymässä perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponnessa on expressis verbis ilmaistu epäluottamus, ei valtioneuvoston reagointitapa vaikuta asiaan. Valiokuntaan lähettämisestä kuitenkin aiheutuu yleensä »odotusoikeus».³⁸

7. Kieltäytymisen ja eduskunnan hajoituksen vaikutus

Oman erikoisen tyyppinsä päiväjärjestykseen siirtymisponsista muodostavat mahdollisen kieltäytymistapauksen jälkeiset ponnet. Milloin kieltäytymisperusteena on ollut ministeristön vaihdos,³⁹ ei välikysymys ole parlamentaarisesti tehokas, sillä ei ole parlamentarismien »pelisääntöjen»

³⁸ Ks. edellä s. 97—99, taulukon tapaukset 7, A, 7, B ja 7, C.

³⁹ Ks. edellä s. 86, aliv. 146, luettelo käytännössä sattuneista kyseisistä tapauksista.

mukaan ministeriötä velvoittavia vaikutuksia. Jopa expressis verbis epäluottamuslause jää tehottomaksi. Perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponnet kuuluvat tässä tilanteessa siis kaikki joko arvostelua tai toimintaohjeen sisältäviin tai sitten luottamuslauseen expressis verbis sisältäviin ryhmiin.

Edelliseen rinnastettavissa ovat eduskunnan hajoituspäätöksen yhteydessä mahdollisesti tehtävät ponnet. Hajoituspäätöstä valtioneuvosto, kuten edellä jo on eri yhteyksissä käynyt ilmi, voi käyttää hyväkseen kahdella eri luonteisella tavalla, joko sillä uhkaamalla yrittäessään taivuttaa eduskuntaa tukemaan itseään (käytännössä yhteydenpito presidentin ja valtioneuvostoa vastustavien eduskuntaryhmien välillä saattaa luonnollisesti tapahtua epävirallista tietä suoraankin näiden kesken) tai sitten aktuaalisesti presidentin ja valtioneuvoston yhteisymmärryksessä eduskunnan vallan murtamiseksi.

Hajoituspäätös voi tapahtua ennen välikysymyksen tekemistä, ennen sen esittämistä tai vasta äänestyspäätöksen jälkeen,⁴⁰ viimeksi mainitussa tapauksessa sen tulee kuitenkin tapahtua valtioneuvoston ja presidentin lähimmässä virallisessa yhteydenotossa. Kaikissa näissä tapauksissa perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisponnet, olipa ne jo esitetty ja hyväksytty tai tullaan vasta mahdollisesti esittämään, jäävät teholtaan korkeintaan arvostelua tai toimintaohjeen sisältäviksi.

8. Käytännön kehitystrendejä

Tarkasteltaessa päiväjärjestykseen siirtymismenettelyä Suomen valtiopäiväkäytännön valossa, voidaan pääpiirteissään tehdä jako kolmeen vaiheeseen. 1920-luvulla valtioneuvostolla oli pääsääntöisesti tapana vaatia yksinkertaista luottamuslausetta, 1930- ja 1940-luvuilla vallitsi kyseisessä suhteessa ylimenokausi, jolloin passiivisuuden ohella kolmantena reagointitapana oli valtioneuvoston osittainen regointi ja eräiden välikysymyskeskustelussa esitettyjen päiväjärjestykseen siirtymisponsien tulkinta epäluottamuslauseeksi. 1950-luvulta alkaen pääsäännöksi on tullut, että valtioneuvosto julkituo kantansa kaikkiin esitettyihin perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisehdotuksiin. Passiivisena valtioneuvosto on viimeksi pysytellyt, kieltäytymistapaukset pois lukien, ed. Laation ym.

⁴⁰ Ks. edellä s. 54—55.

välikysymyksen yhteydessä 1970 vp:llä.⁴¹ Yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymistä ilman erillisiä kannanottoja kuhunkin ponsiesitykseen valtioneuvosto on viimeksi vaatinut ed. Aition ym. välikysymyksen käsitellyssä 1971 vp:llä.⁴²

Kuitenkin voidaan 1970-luvulta havaita, että valtioneuvoston käytäntö on tosiasiallisesti liukunut yksinkertaisen luottamusksymyksen esittämiseen, sillä valtioneuvosto on säännönmukaisesti tulkinnut kaikki esitykset, jotka on äänestykseen kelpuutettu, epäluottamuslauseiksi. Täydellisestä reagoinnista on siten *de facto* tullut vaatimus yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymiseksi.⁴³

Tällainen kehitystrendi ei ole kaikilta osin myönteistä, sillä tämä voi supistaa eduskunnan mahdollisuuksia ohjata valtioneuvoston toimintaa yksittäisissä kysymyksissä arvostelua tai toimintaohjeen sisältävän päiväjärjestykseen siirtymisponnen muodossa. Äärimmäisessä muodossaan tämä kehitys eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien supistumiseen ilmenee edellä käsitellyssä ristiriitatilanteessa, milloin perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisehdotuksen esittäneet eivät ole tarkoittaneet sitä epäluottamuslauseeksi, mutta valtioneuvosto kuitenkin ennen äänestystä ilmoittaa pitävänsä kyseistäkin ehdotusta epäluottamuslauseena.⁴⁴ Vaikka täydellinen reagointi »epämääräisten» perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymistilanteiden⁴⁵ välttämiseksi onkin suotavaa, ei valtioneuvoston nauttima parlamentaarinen luottamus ja poliittinen arvonnanto suinkaan laske, jos se jättää tulkitsematta epäluottamuslauseeksi perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisesityksen, joka selvästikään ei ole epäluottamuslauseeksi tarkoitettu.

⁴¹ Ed. Laation ym. välikysymys 1970 vp Ptk. I s. 342.

⁴² Ed. Aition ym. välikysymys 1971 vp Ptk. II s. 2249, ks. pääm. Karjalaisen ilmoitusta vastauksensa lopussa (s. 2290) ja välikysymyskeskustelun päättyessä (s. 2386).

⁴³ Viimeksi valtioneuvoston taholta on jätetty tulkitsematta yksittäinen perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisesitys epäluottamuslauseeksi ed. Ilaskiven ym. välikysymyksen, 1972 vp Ptk. III s. 2339, yhteydessä, ks. valtiovarainm. Viro-laisen ilmoitusta valtioneuvoston kannasta (s. 2432).

⁴⁴ Ks. edellä s. 101—102.

⁴⁵ Ks. edellä s. 100—103.

VI. EMPIIRINEN TARKASTELU

1. Välikysymysten lukumäärä

Tarkasteltavana ajanjaksona on aika 1.1.1918—31.12.1978. Tänä aikana on tehty kaikkiaan 174 välikysymystä.¹ Tarkasteltava ajanjakso alkaa siis silloisen VJ 32 §:n muutoksesta. Jos aika jaetaan kahtia 1928 VJ:n voimaantulon rajana (13.1.1928), saadaan seuraavat luvut:

Taulukko III: Tehdyt välikysymykset

	absol. luvut	n/vuosi
ennen 13.1.1928	76 kpl	7,6
jälkeen »	98 »	1,9

Tämä osoittaa, että välikysymysten käyttö on ajan mukana ratkaisevasti vähentynyt. Jos kuitenkin pyritään eliminoimaan sota-ajan vaikutus (ajanjakso 1.1.1939—31.12.1944), saadaan vuotta kohden jälkeen 13.1.1928 välikysymyksiä 2,1 kpl. Tämäkään ei siis ole ratkaiseva selityseruste.

Jaettaessa aikakausi 10-lukujen vaihtumiskohtien mukaan saadaan seuraavat luvut:

Taulukko IV: Tehdyt välikysymykset vuosikymmenittäin

	absol.	n/vuosi
1910-luku	23 kpl	11,5
1920- »	66 »	6,6
1930- »	26 »	2,6
1940- »	10 »	1,0
1950- »	14 »	1,4
1960- »	15 »	1,5
1970- »	20 »	2,2

¹ Ylimenokauden välikysymystä 1917 II vp Ptk I s. 594, ed. Sirola ym. ei ole

Tästä havaitaan edellistä selvemmin, että se uutuuden viehätys, mikä välikysymyksellä itsenäisyyden alkuaikoina oli, on sittemmin hävinnyt ja aiheuttanut välikysymysinstituution harkitumpaa käyttöä. VJ-uudistus v. 1928, vaikka se takasikin entistä paremmin vastuksen saannin, ei juuri lisännyt välikysymysten määrää (7 kpl 1928 vp:n aikana kun 20-luvun keskiarvo oli 6,6 kpl/vuosi). Sen sijaan VJ-uudistuksen vaikutusta voidaan tutkia *tehokkaitten* välikysymysten (siis kieltäytymistapaukset laskettu mukaan, ei sen sijaan muusta syystä vastaamatta jääneiden) suhteen seuraavalla taulukolla:

Taulukko V: Tehdyt välikysymykset (tehokkaat) vuosikymmenittäin

	absol.	n/vuosi
1910-luku	17 kpl	8,5
1920- »	50 »	5,0
1930- »	22 »	2,2
1940- »	9 »	0,9
1950- »	13 »	1,3
1960- »	14 »	1,4
1970 »	4 »	1,6

Tästä havaitaan, että välikysymysten suuri määrä 1910- ja 20-luvuilla ei johtunut yksinomaan säädösten antamasta heikosta takeesta vastauksen saamiseen, vaan niitten määrä tämäkin tekijä huomioonottaen oli nykyistä suurempi. Mielenkiintoisena yksityiskohtana taulukoista käy ilmi, että 40-luvun aallonpohjan jälkeen välikysymysten määrä on jatkuvasti nousut, jopa jossain määrin kiihtyvällä vauhdilla.

2. Välikysymysten tekijät

Välikysymysten tekijöistä on mielenkiintoista pyrkiä selvittämään tekijöiden puoluekanta. Tavallisimmin välikysymyksen tekijänä nykyisin on yksityinen eduskuntaryhmä, josta tarpeellinen määrä edustajia allekirjoittaa välikysymyksen, suuremmissa ja periaatteellisimmissa kysy-

tässäkään laskettu mukaan, se tehtiin jo 18. 12. 1917, päätös esittämisestä tapahtui 19. 12. 1917, mutta vastauksen antaminen ja välikysymyskeskustelu tapahtuivat 9. 1. 1918.

myksissä saattaa koko ryhmä allekirjoittaa sen, jolloin allekirjoittajia saattaa olla paljonkin yli minimivaatimuksen, kahdenkymmenen.

Kovin harvinaista ei ole yhteisesiintyminenkään, joko kahden tai useamman eduskuntaryhmän toimesta tai sitten joittenkin erillisten edustajien liittyminen toisen ryhmän tekemään välikysymykseen. Yhteiset välikysymykset saattavat olla jo alunalkaen yhteisinä tehtyjä, tavallisimmin kuitenkin toinen ryhmä tai yksityiset edustajat liittyvät siihen vasta »tekemisistunnon» jälkeen. Näitä usean puolueen välikysymyksiä on osoitettavissa kaikkiaan 35 kpl² ja lisäksi kolme sellaista välikysymystä, jolloin jokin puolueista riippumaton edustaja on yhdessä jonkin puolueen kanssa osallistunut välikysymyksen tekemiseen.³ Näitten useitten ryhmien välikysymysten osalta on kuitenkin huomattava se, että 1928 vp:lle saakka valtiopäivien pöytäkirjat eivät sisällä yhtyneitten edustajien

² 1918 vp Ptk s. 51, ed. Pullinen ym., Nuorsuom. ja jokin toinen porvarillinen puolue; 1918 vp Ptk s. 61, ed. Vuokoski ym., Nuorsuom. ja jokin toinen porvarillinen puolue; 1919 vp Ptk I s. 48 ed. Schaumann ym., RKP ja jokin toinen porvarillinen puolue; 1925 vp Ptk I s. 98 ed. Manner ym., ML ja Edist.; 1926 vp Ptk III s. 3453 ed. Hiidenheimo ym., Kok., Edist. ja ML; 1931 vp Ptk I s. 192 ed. Hakkila ym., SDP ja Pienvilj; 1932 vp Ptk I s. 52 ed. Koivisto ym., ML, RKP, Edist. Kok.; 1932 vp Ptk I s. 562 ed. Frencckell ym., RKP, ML, Edist. Kok.; 1932 vp Ptk III s. 2321 ed. Päivänsalo ym., Kok., ML; 1932 vp Ptk III s. 2770 ed. Virkkunen ym., Kok., RKP; 1932 vp Ptk III s. 2771 ed. Sahlstein ym., Kok., RKP; 1934 vp Ptk II s. 1795 ed. Annala ym., IKL, Kok.; 1940 vp Ptk II s. 1498 ed. Leppälä ym., ML, SDP, Kok., IKL; 1945 vp Ptk I s. 555 ed. Kuusinen ym., SKDL, SDP, ML, RKP, ja Svenska v.; 1946 vp Ptk I s. 804 ed. Myllymäki ym., SDP, SKDL; 1946 vp Ptk II s. 1602 ed. Hetemäki ym., Kok., ML, RKP, Edist.; 1946 vp Ptk III s. 2657 ed. Kekkonen ym., ML, Kok.; 1955 vp Ptk I s. 274 ed. Saari ym., KP, RKP, Kok.; 1955 vp Ptk II s. 1435 ed. Tuuli ym., Kok., RKP, KP, ML; 1957 vp Ptk IV s. 3935 ed. Rankila ym., ML, Sos.opp.; 1957 vp Ptk IV s. 3988 ed. Henriksson ym., SDP, KP; 1965 vp Ptk II s. 1415 ed. Kokkola ym., SDP, SKDL, TPSL; 1967 vp Ptk I s. 856 ed. Rihtniemi ym., Kok., RKP, LKP; 1967 vp Ptk I s. 864 ed. Salo ym., LKP, SMP, Kok.; 1969 vp Ptk II s. 1951 ed. Rihtniemi ym., Kok., LKP; 1971 vp Ptk I s. 183—184 ed. Ilaskivi ym., Kok., RKP; 1972 vp Ptk II s. 1601 ed. V. Vennamo ym., SMP ja SKL; 1974 vp Ptk I s. 484 ed. Ronkainen ym., SKL, Kok., SKYP, SMP; 1974 vp Ptk III s. 2999 ed. Kurppa ym., SKYP, Kok., SKL, PKP; 1975 vp Ptk I s. 186 ed. Ilaskivi ym., Kok., SKYP, PKP; 1976 vp Ptk I s. 195 ed. Salmenkivi ym., Kok., SKL, SKYP; 1977 vp Ptk II s. 1966 ed. Salmenkivi ym., Kok., SKL, PKP; 1978 vp Ptk II s. 1336 ed. Holkeri ym., Kok., PKP; 1978 vp Ptk III s. 2784 ed. Kanerva ym., Kok., SKL, PKP ja 1978 vp Ptk IV s. 3571 ed. Kortessalmi ym., SMP, PKP, SKL, Kok.

³ 1925 vp Ptk I s. 24 ed. Paasivuori ym., SDP ja riippumaton; 1925 vp Ptk I s. 318 ed. Huttunen ym., riippumaton ja SDP sekä 1925 vp Ptk I s. 524 ed. Voionmaa ym., SDP ja riippumaton.

nimiä, joten siltä osin kun kaikki välikysymyksen allekirjoittajat eivät ole olleet mukana jo tekovaiheessa, eivät tiedot 1928 vp:ä edeltävältä ajalta ole täydellisiä. Taulukossa puolueiden välikysymykset voidaan esittää seuraavasti:

Taulukko VI: Välikysymysten tekijät 1. 1. 1918—31. 12. 1978

puolue	omat viksm:t	yhteiset ¹	yhteensä ¹	vuosia vp:llä	n/vuosi
SKDL/Tp/STP	41 kpl	3 kpl	44 kpl	42	1,0
TPSL/Sos.opp.	— »	2 »	2 »	13	0,2
SDP	58 »	9 »	67 »	61	1,1
Kepu/ML	14 »	11 »	25 » ³	61	0,4
SMP	1 »	4 »	5 »	13	0,4
RKP	8 »	12 »	20 » ³	61	0,3
LKP/KP/Edist. ²	1 »	13 »	14 » ³	61	0,2
Kok. ²	13 »	24 »	37 » ³	61	0,6
SKL	— »	7 »	7 »	9	0,8
IKL	— »	2 »	2 »	12	0,2
Muut ⁴	— »	16 »	16 »	—	—
Yhteensä	136 kpl	(106 kpl)	(229 kpl)	—	2,95

¹ Yhteiset välikysymykset merkitty erikseen jokaisen siihen osallistuneen puolueen kohdalle.

² 1917 II vp:llä sekä 1918 vp:llä nimityksinä olivat vielä Nuorsuomalainen ja Suomalainen puolue.

³ Tiedot eivät ajalta 1918—1928 ole täysin luotettavia.

⁴ Riippumattomat, Pientalonpojat, Svenska venstern, SKYP ja PKP.

⁵ Keskiarvo tehdyistä välikysymyksistä vuotta kohden (n = 174, vuosia 61).

Tilastollisesti täysin luotettavat tiedot voidaan esittää taulukossa ajalta 1. 1. 1928 alkaen seuraavasti:

Taulukko VII: Välikysymysten tekijät 1. 1. 1928—31. 12. 1978

puolue	omat vlksm:t	yhteiset ¹	yhteensä ¹	vuosia vp:llä	n/vuosi
SKDL/Tp	27 kpl	3 kpl	30 kpl	34	0,88
TPSL/Sos.opp.	— »	2 »	2 »	13	0,15
SDP	20 »	6 »	26 »	51	0,50
Kepu/ML	9 »	9 »	18 »	51	0,35
SMP	1 »	4 »	5 »	13	0,38
RKP	2 »	10 »	12 »	51	0,23
LKP/KP/Edist.	1 »	9 »	10 »	51	0,19
Kok.	8 »	23 »	31 »	51	0,60
SKL	— »	7 »	7 »	9	0,77
IKL	— »	2 »	2 »	12	0,16
Muut ²	— »	13 »	13 »	—	—
Yhteensä	68 kpl	(88 kpl)	(156 kpl)	—	1,92³

¹ Yhteiset välikysymykset merkitty erikseen jokaisen siihen osallistuneen puolueen kohdalle.

² Pientalonpojat, Svenska venstern, SKYP ja PKP.

³ Keskiarvo tehdyistä välikysymyksistä vuotta kohden (n = 98, vuosia 51).

Ylläolevien taulukkojen perusteella voi tehdä joitakin yleisluonteisia johtopäätöksiä. Ensinnäkin voidaan luonnollisesti todeta se seikka, että pienet puolueet eivät ole välikysymysten teossa niin aktiivisia kuin suuret ja niillä pääpaino on yhteisissä välikysymyksissä. Toiseksi voidaan todeta, että suuret vasemmistopuolueet SKDL ja SDP ovat olleet jonkin verran suuria porvarillisia puolueita aktiivisempia, SDP voittopuolisesti ennen sotia, SKDL sen sijaan on ollut sotien jälkeenkin lähes yhtä aktiivinen kuin niitä ennen.

Mielenkiintoista on myös havaita, että vasemmistopuolueiden yhteistyö ei välikysymysten osalta ole ollut kovinkaan suuri kun sen sijaan suurten porvarillisten puolueiden Kepun ja Kok:n välikysymyksistä huomattava osa on joko alusta alkaen tai ennen esittämistä saanut tukea muilta porvarillisilta puolueilta.

Eri puolueiden aktiivisuus on myös kautta linjan ajan mukana laske-
nut, huomattakoon lisäksi RKP:n osalta siirtyminen voittopuolisesti
omista välikysymyksistä yhteisiin (kielikysymyksen merkityksen vähe-
neminen ja RKP:n edustajien lukumäärän laskeminen alle kahdenkym-
menen 1939 vaaleissa).

3. Tekoajankohta

Välikysymysten sijoittuminen eduskunnan vuosittaiseen työrytmiin
ilmenee seuraavasta taulukosta:

Taulukko VIII: Välikysymysten tekokuukausi

kuukausi	välikysymykset
tammikuu	4 kpl
helmikuu	26 »
maaliskuu	22 »
huhtikuu	27 »
toukokuu	12 »
kesäkuu	8 »
heinäkuu	1 »
elokuu	1 »
syyskuu	16 »
lokakuu	16 »
marraskuu	32 »
joulukuu	9 »
Yhteensä	174 kpl

Eduskunnan kesäloma, tulo- ja menoarvion käsittely sekä valtiopäi-
vien päättämisaikakohdan läheisyys yhdessä siihen liittyvän välikysy-
myksen tehottomuusuhan kanssa⁴ aikaansaavat tärkeimpinä tekijöinä
välikysymysten ajallista keskittymistä siten, että n. 60 % kaikista väli-
kysymyksistä on tehty helmi-, maalisi-, huhti- tai marraskuussa.

Tekovuoden suhteen on paikallaan esittää korrelaatio eduskuntavaa-
leihin nähden:

⁴ Ks. edellä s. 36—37

Taulukko IX: Välikysymykset valtiopäivävuosittain

vuosi	välikysymykset
vaalivuoden jälk. vp:t	69 kpl
vaalivuoden vp:t ¹	48 »
vaaleja edelt. vp:t ¹	49 »
vp:t 2 v. vaalien jälkeen ²	8 »
Yhteensä	174 kpl

¹ Hajotusvaalit otettu huomioon. Siten esim. 1930 vp:t laskettu vaalien jälkeisiksi vp:ksi, 1930 II vp:t vaalivuoden vp:ksi.

² V:sta 1954 alkaen.

Oikean kuvan saamiseksi edellisestä taulukosta on kuitenkin jätettävä pois tynkäduskunnan poikkeukselliset vp:t⁵ ja sota-aika, jolloin saadaan seuraavat luvut:

Taulukko X: Välikysymykset valtiopäivävuosittain 1919—1940 ja 1945—1978

vuosi ¹	kpl	välikysymykset	n/vuosi ¹
vaalivuoden jälk. vp:t	19	61 kpl	3,2
vaalivuoden vp:t	19	43 »	2,3
vaaleja edelt. vp:t	15	49 »	3,3
vp:t 2 v. ennen vaaleja	6	8 »	1,3
Yhteensä	59	161 kpl	2,7²

¹ Tarkoittaa vp-vuosia, siis esim. 1929 vp:t ja 1929 II vp:t laskettu kummatkin omaksi vp-vuodekseen. Luvut ilmaisevat siis kunkin tyyppisten valtiopäivien aikana esitettyjen välikysymysten keskimäärän. Vuosien 1941—1944 vp:t on myös jätetty pois laskuista.

² Keskiarvo tehdyistä välikysymyksistä vp-vuotta kohden.

Taulukosta voidaan siten jonkin verran pelkistää esittää kaksi välikysymysten prototyyppiä, toinen joka on tehty juuri vaaleja edeltävillä valtiopäivillä, toinen joka taas on tehty vaalivuotta seuraavan vuoden valtiopäivillä. Tämä viittaa siihen, että ensiksi mainitun eräänä funktiona olisi vaalipropagandan teko, jälkimmäisen taas jonkin itsessään merkityksellisen poliittisen kysymyksen selvittäminen. Tällainen pelkistys ei luonnollisesti suinkaan vielä anna mitään tyhjentävää kuvaa asiasta.

⁵ 1917 II ja 1918 vp:t.

4. Ministeristön laatu

Eräs oleellinen seikka välikysymyksessä on luonnollisesti se, minkä tyyppiselle ministeristölle se on tehty. Tässä voidaan soveltaa edellä esitettyä⁶ nelijakoa enemmistö-, vähemmistö-, poliittisväritteisiin ja toimitusministeriöihin. Tämän jaottelun mukaisesti, ottaen lisäksi huomioon jaon porvarillinen — vasemmistoministeristöt poliittisten osalta, saadaan seuraavat luvut:

Taulukko XI: Välikysymyksen kohteena olleen hallituksen luonne

ministeristö	välikysymykset	vallassa- olokausi ¹	n/vuosi
enemmistö, »koal». ²	37 kpl	27,77 v ³	1,33 ³
enemmistö, porv.	33 »	8,28 »	3,96
vähemmistö, »koal». ²	1 »	0,24 »	(4,16) ⁴
vähemmistö, porv.	65 »	13,35 »	4,87
vähemmistö, vas.	8 »	3,17 »	2,52
poliittisväritt. ⁵	20 »	6,23 »	3,21
toimitusminist.	10 »	1,96 »	5,10
yhteensä	174 kpl	61,00 v	2,85

¹ Eri tyyppisten ministeristöjen yhteenlaskettu vallassaolokausi tutkimus-aikavälillä 1. 1. 1918—30. 12. 1978 desimaaleina ilmaistuna. Vrt. *Nousiainen* s. 305—306.

² »Koaliitioiksi» on katsottu kaikki ministeristöt, joissa on ollut sekä vasemmisto- että porvarillisten puolueiden edustajia.

³ Jos sota-ajasta jätetään pois kausi 1. 1. 1941—31. 12. 1944 saadaan luvuiksi 23,77 v. ja 1,56.

⁴ Vallassaolokausi liian lyhyt, jotta luku olisi vertailukelpoinen.

⁵ Näiksi laskettu Mantereen, Kivimäen, Tuomiojan, Kuuskosken ja Auran I, Auran II sekä Liinamaan hallitukset.

Jo tästä taulukosta voidaan havaita, että vähemmistöministeristöt ovat olleet huomattavasti useammin välikysymysten kohteena kuin enemmistöministeristöt. Kuitenkin porvaripuolueiden enemmistöministeristöt ovat joutuneet useammin kuin keskimäärin ja vasemmistopuolueiden vähemmistöministeristöt harvemmin kuin keskimäärin välikysymysten kohteeksi. Vasemmistopuolueet ovat siis vähemmistöoppositiossa olleet aktii-

⁶ Ks. edellä s. 97.

visempia kuin porvarilliset puolueet enemmistöoppositiossa. Tämä asiantila selittyy osin 1920 ja 1930-lukujen levottomien ja poikkeuksellisten sisäpoliittisten olojen perusteella. Huomattakoon, että toimitusministeristöt ovat myös saaneet aina kokea eduskunnan taholta kovan paineen välikysymysten muodossa.

Jotta tilanne voitaisiin esittää jonkin verran yksityiskohtaisemmin, on syytä esittää eri puolueiden tekemät välikysymykset verrattuina vallassa olevan ministeristön tyyppiin.

Taulukko XII: Puolueiden välikysymykset kohteena olleen hallituksen luonteen mukaan ryhmiteltyinä

ministeristö	SKDL ¹	TPSL	SDP	Kepu	SMP	RKP	LKP	Kok.	SKL	IKL	Muut
enemmistö, koal.	8	—	5	6	4	7	7	24	7	1	12 ²
enemmistö, porv.	4	1	22	5	—	3	4	2	—	—	1 ³
vähemmistö, koal.	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
vähemmistö, porv.	19	—	33	3	—	8	1	2	—	—	3 ⁴
vähemmistö, vas.	2	—	—	3	—	—	1	4	—	—	—
poliittisväritt.	4	—	4	7	1	2	—	5	—	1	—
toimitusminist.	7	1	2	1	—	—	1	—	—	—	—
yhteensä	44	2	67	25	5	20	14	37	7	2	16

¹ Puolueista käytetty niiden nykyisiä nimityksiä sikäli kun ne enää ovat olemassa.

² Svenska venstern, SKYP ja PKP.

³ Pientalonpojat.

⁴ Riippumattomat.

Tästä näkyy ensinnäkin se luonnollinen seikka, että vasemmistopuolueiden välikysymysten pääasiallisina kohteina ovat olleet porvarilliset enemmistö- ja vähemmistöministeristöt, Kokoomuksella taas koalitiot, joista se on useimmista (»punamulta-» ja »kansanrintamahallitukset») jäänyt ulkopuolelle opposition johtavaksi puolueeksi. Parlamentaarisesti epämääräisiä toimitusministeristöjä on taas »vainonnut» eniten SKDL edeltäjäineen.

Taulukosta käy ilmi kuitenkin myös eräs yllättävältä tuntuva seikka, nimittäin että valtioneuvostossa edustettuina olevat puolueet ovat tehneet välikysymyksiä. Näin on tapahtunut ennen kaikkea enemmistökoalition, mutta jonkin verran myös porvarillisten enemmistö- ja vähemmistömi-

nisteristöjen suhteen. Näitä »omia» välikysymyksiä on ollut kaikkiaan kaksikymmentäkaksi kappaletta.⁷

Puolueittain nämä jakaantuvat seuraavasti:

Taulukko XIII: »Omat» välikysymykset

	n	%-osuus
SKDL	2 kpl	5,0 %
SDP	5 »	7,5 %
(ML)Kepu	11 »	44,0 %
RKP	8 »	40,0 %
(Edist)LKP	5 »	35,5 %
Kok	4 »	15,0 %
Muut	1 »	—
Yhteensä	(36)	13,0 % ¹

¹ »Omien» välikysymysten prosentuaalinen osuus kaikista tehdyistä välikysymyksistä.

Siten voidaan todeta, että vasemmistopuolueilla välikysymysten teko on liittynyt melkein yksinomaan oppositiopolitiikkaan, keskustaryhmillä melkein puoliksi hallitus-, puoliksi oppositiopolitiikkaan ja Kokoomuksella voittopuolisesti oppositiopolitiikkaan. Kuitenkin erityisesti RKP:n osalta puolueen yksittäiset »oikeistoloikkaarit» ovat saaneet RKP:n numerot hieman liian suuriksi, puolueen enemmistön osalta »omien» välikysymysten osuus on vain 30,0 %. Tämän tyyppisiin välikysymyksiin pala-

⁷ 1917 II vp Ptk II s. 1231 ed. Joukahainen ym, ML; 1917 II vp Ptk II s. 1355 ed. Hornborg ym, RKP; 1918 vp Ptk s. 24 ed. Hahl ym, ML; 1918 vp Ptk s. 51 ed. Pullinen ym, Edist.; 1918 vp Ptk s. 58 ed. Alkio ym, ML; 1918 vp Ptk s. 61 ed. Vuokoski ym, Edist.; 1918 vp Ptk s. 378 ed. Talas ym, Kok.; 1919 vp Ptk I s. 417 ed. Estlander ym, RKP; 1919 vp Ptk I s. 448 ed. Schaumann ym, RKP; 1925 vp Ptk I s. 98 ed. Manner ym, Edist.; 1932 vp Ptk I s. 52 ed. Koivisto ym, ML, RKP, Edist. ja Kok.; 1932 vp Ptk I s. 562 ed. Frenckell ym, RKP, ML, Edist. Kok.; 1940 vp Ptk II s. 1180 ed. Wiik ym, SDP; 1940 vp Ptk II s. 1498 ed. Leppälä, ML, SDP:n ja Kok:n allekirjoittajien osalta; 1945 vp Ptk I s. 555, ed. Kuusinen ym, SKDL, SDP, ML, RKP, Svenska v.; 1945 vp Ptk I s. 1072 ed. Leskinen ym, SDP; 1945 vp Ptk II ed. Niukkanen ym, ML; 1946 vp Ptk I s. 804 ed. Myllymäki ym, SKDL, SDP; 1946 vp Ptk II s. 1602 ed. Hetemäki ym, ML:n ja RKP:n allekirjoittajien osalta; 1946 vp Ptk III s. 2657 ed. Kekkonen ym, ML:n allekirjoittajien osalta; 1955 vp Ptk I s. 183—184 ed. Tuuli ym, ML:n allekirjoittajan osalta ja 1971 vp Ptk I s. 183—184 ed. Ilaskivi ym, RKP:n allekirjoittajien osalta.

taan vielä jäljempänä käsiteltäessä välikysymysten tekemisen tarkoitusta.⁸

Edellä⁹ esitetystä taulukosta ilmenee vielä eräs mielenkiintoinen yksityiskohta nimenomaan RKP:n osalta. Toisin kuin muitten porvarillisten puolueiden osalta, sen vähemmistöministeristöille tekemät välikysymykset ovat keskittyneet pelkästään porvarillisten vähemmistöministeristöjen osalle. Tämä selittyy osaksi 1920- ja 1930-lukujen kielipoliittisten kiistojen nojalla.

5. Välikysymysten tekoaihe

Edellä on jo esitetty taulukko välikysymysten tekoaiheista *vastattujen* välikysymysten osalta ryhmiteltynä lähinnä ministereiden »virka-alojen» mukaan.¹⁰ Samaa ryhmittelyperustetta käyttäen ja samat ennako-oletamukset mukaan ottaen¹¹ voidaan esittää täydellinen taulukko kaikista *tehdyistä* välikysymyksistä:

Taulukko XIV: Tehtyjen välikysymysten tekoala 1. 1. 1918—31. 12. 1978

sisäpoliittinen	42 kpl	24,1 %
talous »	31 »	17,8 %
oikeus »	21 »	12,1 %
ulko »	19 »	10,9 %
sos. ja terv. »	17 »	9,8 %
maatalous »	11 »	6,3 %
yleis »	10 »	5,7 %
työ »	9 »	5,2 %
puolustus »	6 »	3,5 %
liikenne »	4 »	2,3 %
opetus »	4 »	2,3 %
yhteensä	174 kpl	100,0 %

Taulukossa on ensimmäisellä sijalla sisäpolitiikka lähinnä 1920- ja 1930-lukujen ansiosta, v:n 1946 jälkeen ei sisäpolitiikan alalta ole enää

⁸ Ks. s. 124—125.

⁹ Ksn taulukko XII yllä.

¹⁰ Ks. edellä s. 83 ja 84, taulukot I ja II.

¹¹ Mikäli osoitettavissa kaksi tai useampia »virka-aloja», huomioitu primäärissä asemassa oleva, vain selvästi yleispoliittiset laskettu yleispoliittisiksi.

välikysymyksiä tehty, joten parlamentaarinen paine tällä alalla on ennen sotia ollut melkoinen. Myös kolmanneksi merkitty oikeuspolitiikka on ollut aiheena etupäässä ennen sotia, talouspolitiikka taas sotien jälkeen.

Edellistä taulukkoa voidaan tarkentaa ottamalla mukaan eri puolueet:

Taulukko XV: Tehtyjen välikysymysten tekoala puolueittain 1. 1. 1980— 31. 12. 1980

aihe	SKDL	TPSL	SDP	Kepu	SMP	RKP	LKP	Kok	SKL	IKL	Muut
sisäpol.	11	—	27	3	—	3	2	3	—	—	3
talous »	11	1	4	3	—	2	4	13	3	—	8
oikeus »	7	—	11	2	—	4	—	1	—	—	1
ulko »	1	—	8	4	—	4	1	4	—	—	—
s. ja terv. »	5	—	6	2	3	1	1	4	2	—	3
maatalous »	2	1	5	5	—	—	1	3	—	1	—
yleis »	2	—	3	1	1	1	—	2	—	—	—
työ »	4	—	2	1	—	—	—	2	2	—	1
puolustus »	—	—	1	3	—	2	3	1	—	—	—
liikenne »	—	—	1	—	1	2	2	2	—	—	—
opetus »	1	—	—	1	—	1	—	2	—	1	—
yhteensä	44	2	67	25	5	20	14	37	7	2	16

Taulukosta on havaittavissa mielenkiintoisia seikkoja sekä aiheiden jakaantumisessa eri puolueiden välillä että kunkin puolueen sisällä. Sisä- ja oikeuspoliittiset aiheet ovat melkein yksinomaan vasemmistopuolueilla ja työpoliittiset aiheet ovat myös voittopuolisesti vasemmistopuolueilla. Porvarilliset puolueet taas ovat tehneet enimmät välikysymykset ulko-, puolustus-, liikenne- ja opetuspolitiikan alalta, muut alat menevät suurin piirtein tasan.

Puolueiden sisällä aiheet menevät suurin piirtein niiden yleisesti miellettyjen tärkeimpien kannattajaryhmien mukaisessa suhteessa¹² jos vasemmistopuolueiden 20- ja 30-lukujen poikkeuksellisissa oloissa sisä- ja oikeuspolitiikan alalta tekemät välikysymykset jätetään sivuun. Vasem-

¹² Vrt. taulukkoa Laakso — Riepula s. 25.

mistopuolueilla on näiden jälkeen eniten tehtyjä välikysymyksiä talous- ja sosiaali- ja terveystaloudista, keskustapuolueella eniten maatalouspolitiikasta ja kokoomuksella eniten talouspolitiikasta. Huomattakoon kuitenkin myös vasemmistopuolueiden melko suuri kiinnostus maatalouspolitiikkaan. Tämä selittyy osaksi pienviljelijävaltaisen maataloutemme nojalla, osaksi taas sillä, että välikysymysten avulla voidaan pyrkiä paitsi ajamaan puolueen »varman» kannattajajoukon etuja, myös hankkimaan puolueelle uusia kannattajia.

6. Välikysymysten vaikutus

61. Juridiset vaikutukset

Välikysymyksen juridiset vaikutukset ovat ne, jotka ilmenevät välittömästi päiväjärjestykseen siirtymisponnen nojalla ja jotka aikaansaavat HM 36 §:n nojalla jonkin suoranaisten velvollisuuden. Välikysymys saattaa luonnollisesti muutenkin vaikuttaa valtioneuvoston toimintaan aiheena olleen asian tai asiakokonaisuuden suhteen, jolloin reagointi perustuu kuitenkin poliittisiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, ei suoranaiseen juridiseen velvollisuuteen.

Juridiset vaikutukset voidaan esittää edellä¹³ esitetyn nelijaon mukaisesti vaihtoehtoina: perusteltu päiväjärjestys ministeristön tueksi, yksinkertainen päiväjärjestys, arvostelua tai toimintaohjeen sisältävä perusteltuun päiväjärjestykseen siirtyminen ja epäluottamuksen sisältävä perusteltuun päiväjärjestykseen siirtyminen. Lisäksi on otettava huomioon välikysymykset, jotka eivät ole vastaamisasteelle koskaan päässeetkään: peruutetut, kannatuksen puutteen vuoksi rauenneet, vastaamatta jääneet ja neljäntenä kieltäytymistapaukset.¹⁴ Edellä esitetyt vaihtoehdot ovat käytännössä ilmenneet seuraavasti:

¹³ s. 94.

¹⁴ Omaksi kategoriakseen olisi otettava vielä erikoisena tapauksena kieltäytymistapauksissa hyväksytyt perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiset, mutta näin ei ole käytännössä kertaakaan tapahtunut.

Taulukko XVI: Välikysymysten lopputulos 1. 1. 1918—31. 12. 1978

peruutukset	2 kpl	1,1 %
rauenneet	14 »	8,1 %
vastaamatta jääneet	15 »	8,6 %
kieltäytymiset	10 »	5,7 %
perust.pv.j. tueksi	2 » ¹	1,2 %
yksinkertainen pv.j.	114 »	65,5 %
perust.pv.j. arvostelua tai toim.ohje	11 »	6,3 %
perust.pv.j.epäluott.	6 » ²	3,5 %
yhteensä	174 kpl	100,0 %

¹ 1931 vp Ptk II s. 1973 ed. Tanner ym, ja 1960 vp Ptk I s. 1000 ed. Raunio ym. Ensimmäinen tapaus oli sikäli erikoinen, että ponsi sisälsi alkuosassaan toteamuksen eräiden epäkohtien olemassaolosta, mutta loppuosassaan luottamusedin lauseen expressis verbis hallituksen toimille niiden poistamiseksi.

² 1921 vp Ptk III s. 2916 edien Ryömä ja Schaumann ym, välikysymykset; 1926 vp Ptk II s. 2173 ed. Schaumanin ym.; 1928 vp Ptk II s. 1878 ed. Huttusen ym.; 1957 vp Ptk II s. 2161 ed. Henrikssonin ym. ja 1957 vp Ptk IV s. 4321 ed. Rankilan ym. välikysymykset.

Ylivoimaisesti suurin osa, melkein kaksikolmannesta välikysymyksistä on siis päättynyt yksinkertaiseen päiväjärjestykseen. Lisäksi neljäsosa tehdyistä välikysymyksistä ei ole päässyt edes vastausasteelle ja vain noin joka yhdeksäs välikysymys on johtanut eduskunnan kannanilmaisuun, perusteltuun päiväjärjestykseen. Näistäkin yhdeksästätoista välikysymyksestä kaksi on sisältänyt perustellun luottamusedin lauseen, vain kuusi epäluottamusedin lauseen.

Perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisten osalta voidaan vielä esittää, milloin se on tapahtunut valiokuntakäsittelyn jälkeen, milloin taas suoraan välikysymysäänestyksessä.

Taulukko XVII: Perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiset

luottamusedin lause suoraan	2 kpl
» valiok.	— »
arvost./toim. ohje suoraan	9 »
» valiok.	2 »
epäluottamusedin lause suoraan	3 »
» valiok.	3 » ¹
yhteensä	19 kpl

¹ Näistä edien Ryömä ym. ja Schauman ym. tekemät välikysymykset (Ks. edellä taulukon XVI aliv. 2) koskivat samaa asiaa ja kohdistuivat samalle ministeristölle.

Kun lisäksi otamme huomioon, että kuudesta epäluottamuslauseesta kaksi kohdistui vain yksittäisen ministerin toimiin,¹⁵ on siis ministeristön ero ollut välikysymyksen välittömänä seurauksena vain neljä kertaa (= 2,3 %).

Koska 1928 VJ kuitenkin paransi vastauksen saamistakeita, ei lopullisia johtopäätöksiä kuitenkaan voi tehdä edellä esitettyjen kokonais-taulukkojen nojalla, vaan on syytä esittää taulukot 1928 vp:stä alkaen.

Taulukko XVIII: Välikysymysten lopputulos 1. 1. 1928—31. 12. 1978

peruutukset	1 kpl	1,0 %
rauenneet	5 »	5,1 %
vastaamatta jääneet	6 »	6,1 %
kieltäytymiset	3 »	3,1 %
perust.pv.j. tueksi	2 »	2,0 %
yksinkertainen pv.j.	69 »	70,4 %
perust.pv.j. arvostelua tai toim. ohje	9 »	9,2 %
perust.pv.j. epäluott.	3 »	3,1 %
yhteensä	98 kpl	100,0 %

Kuten arvata saattaa, ovat tässä jälkimmäisessä taulukossa vastaamatta jääneet ja rauenneet jonkin verran pienempiä prosentuaalisesti laskien. Kuitenkin on myös yksinkertaiseen päiväjärjestyksen prosentuaalinen osuus kasvanut, niin että vaikka myös perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymisten osuus on lisääntynyt, ei se juuri ole kasvanut yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymiseen verrattuna.

Valiokuntakäsittelyn kautta ei 1928 VJ:n voimassa ollessa ole mennyt yhtään välikysymystä, joten edellisen taulukon ilmaiset perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiset on kaikki tehty suoraan välikysymysäänestyksen yhteydessä.

Siten voidaan lopputoteamuksena todeta, että välikysymyksellä on ollut välittömiä juridisia vaikutuksia vain harvoin, noin joka kahdeksannella välikysymyksellä 1928 VJ:n voimaantultua. Ankarin seuraus, epäluottamuslause on koko tutkimusaikavälillä seurannut kuudesta välikysymyksestä, joista on neljästi ollut seurauksena ministeristön ero, kerran yksityisen ministerin ero.

Arvostelun ja toimintaohjeen seurauksena kyseinen valtioneuvosto on luonnollisesti tullut velvolliseksi joko toimimaan kehotetulla tavalla tai

¹⁵ Ed. Ryömä ym. ja Schauman ym. 1921 vp:llä tekemät välikysymykset ulkoministeri Holstin toiminnasta. (ks. yllä ja s. 152 taulukon XVI aliv. 2).

sitten pyrkimään poistamaan arvostelua aiheuttaneen epäkohdan. Luottamuslause *expressis verbis* taas sisältää vain sen HM 36 §:n ilmaiseman periaatteen vahvistamisen eräässä yksittäistapauksessa, että valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

62. Poliittiset vaikutukset

Vaikka välikysymys olisikin päättynyt yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymiseen voi sillä olla tosiasiallisia poliittisia seurauksia. Samoin vaikka arvostelua tai toimintaohjeen sisältävä ponsi aiheuttaakin edelläkuvatuunlaisia jossain määrin vain yleisiä suuntaviivoja sisältäviä juridisia seurauksia, on silläkin mahdollisesti eräitä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin perustuvia poliittisia seurauksia.

Näitä seurauksia välikysymyksellä voi olla suhteessa valtioneuvostoon ja sen toimintaan ja toiseksi suhteessa yleisöön, äänestäjäkuntaan. Valtioneuvosto voi tosiasiaassa ryhtyä melko laajakantoisiin toimiin asiassa sen johdosta, että se on välikysymyskeskustelussa saanut osakseen paljolti julkisuutta,¹⁶ vaikka eduskunta ei asiasta olisi pontta esittänyt-kään.

Vaikutukset äänestäjäkunnan käyttäytymiseen ovat juuri se tekijä, joka yleensä panee ministeristön valmistautumaan huolella välikysymyskeskusteluun. Tämän vaikutuksen merkitys valtioneuvoston toimiin on kuitenkin jossain määrin riippuvainen vaalien läheisyydestä tai etäisyydestä.

Välikysymysten välillisistä vaikutuksista presidentin toimiin on jo edellä ollut puhetta.¹⁷ Voipa välikysymyksillä eräissä tilanteissa olla ulkopoliittisia vaikutuksia myös vieraiden valtioiden hallitusten asennoitumisessa Suomeen nähden.¹⁸ Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että julkisuusperiaate välikysymyksen käsittelyssä tekee siitä vaikutuksiltaan huomattavasti merkittävämmän kuin mitä sen aikaansaamat välittömät juridiset seuraukset sinänsä osoittavat.

¹⁶ Esim. 1970 vp Ptk I s. 342 ed. Laatio ym., välikysymys¹ rintamasotilaitten eläkkeistä, joka osaltaan vaikutti asian myöhempään kehitykseen.

¹⁷ Ks. edellä s. 67—71.

¹⁸ Selvää on, ettei tätä voida suoranaisesti osoittaa, mutta epäilemättä paras esimerkki, jolloin tämä mahdollisuus on ollut esillä, on 1945 vp Ptk I s. 555 ed. Kuusinen ym., välikysymys sotaan syyllisten tuomitsemisesta, joka ehkä osaltaan edesauttoi Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden normalisointiin sotien jälkeen.

VII YHTEENVETO

1. Välikysymyksen tekemisen tarkoitus

Edellä esitetyn aineiston pohjalta on ensinnäkin pyrittävä selvittämään ne tarkoitukset, missä välikysymys tehdään. Ensinnäkin on ratkaistava kysymys, onko oikein tehdä välikysymys tarkoituksella kaataa ministeristö vastauksesta välittämättä vai onko välikysymyksellä vain pyrittävä saamaan selvitys johonkin konkreettiseen poliittiseen kysymykseen.

Erich esittää, että menettelyä, missä jokin eduskuntaryhmä on asiallisesti hyväksynyt esitetyn vastauksen, mutta kuitenkin äänestänyt epäluottamuslauseen puolesta, on pidettävä välikysymyksen väärinkäytönä.¹ Tämä näkemys perustuu suppean parlamentarismi-käsitteen vaaraan, käsitykseen, että eduskunnan oikeus punnita ministeristön luottamus olisi välttämättä sidoksissa johonkin konkreettiseen ministeristön tekemiseen tai tekemättäjättämiseen.

Parlamentarismia ei kuitenkaan ole ymmärrettävä näin suppeasti² ja *Erich* itsekin on toisissa yhteyksissä, tosin melko suurin varauksin, esittänyt mahdolliseksi, ettei eduskunnan oikeus epäluottamuslauseen esittämiseen välttämättä ole sidoksissa ministeristön tointen mahdolliseen epätarkoituksenmukaisuuteen.³ Koska välikysymys Suomessa on lisäksi ainoa eduskunnan puhtaasti oma-aloitteinen keino saada luottamuslause vireille,⁴ johtaisi *Erichin* edellä esitetyn mukainen kanta siihen, ettei Suomen järjestelmä täyttäisi tältä osin edes parlamentarismin minimivaatimuksia.

Oikeana onkin pidettävä sitä luonnollista käytäntöä, mikä asiassa on vallinnut. Jos ministeristön politiikan yleiset suuntaviivat eivät jotain eduskuntaryhmää tyydytä, on se oikeutettu äänestämään epäluottamus-

¹ *Erich* I s. 374.

² Ks. edellä s. 6—7, 72 ja 80.

³ *Erich* II s. 81—83, (LM 1924) s. 58—59.

⁴ *Meinander* s. 239.

lauseen puolesta, vaikka sillä ei asiallisesti olisikaan mitään huomauttamista ministeristön esillä olevaan asiaan antaman vastauksen suhteen.

Välikysymyksen tarkoituksena voi siten olla pelkästään luottamus-kysymyksen vireillepano, *pyrkimys kantaa ministeristö*.⁵ Käytännössä voidaankin osoittaa useita melko selviä ja kiistattomia tapauksia, milloin välikysymyksellä on nimenomaan pyritty (vaikkei aina onnistuttukaan) kaatamaan ministeristö.⁶

Toisena pääryhmänä välikysymysten tarkoitusta selvitettyä on siis jonkin poliittisen kysymyksen perusteellinen käsittely. Syitä, miksi jokin asia halutaan tarkemmin käsitellä, on olemassa paljonkin ja käytännössä välikysymykset perustuvat usein kahteen tai useampiin niistä.

Yksinkertaisempaan välikysymyksen miellettyä päämääränä tässä ryhmässä voidaan esittää pelkkä tietojen saanti.⁷ Menetelmä on sikäli yliampuvaa, että tätä tarkoitusta varten edustajilla on käytettävissään yksinkertaisempiakin keinoja, kirjallinen ja suullinen kysymys.⁸ Vastaavasti »omien» välikysymysten osalta pyrkimyksenä voi olla julkisen informaation antaminen joistakin ministeristön politiikan keskeisistä, tärkeistä kysymyksistä. Välikysymystä on tällöin käytetty VJ 36 §:n korvikkeena hallituksen ohjelman esittelyyn ja eduskunnan tuen varmistamiseen.⁹ Näitä pelkkiä informaatiofunktioita on pidettävä VJ 37, 2—4 §:n turhana käyttämisenä, josta välikysymyksen asema eräänä tärkeänä parlamentaarisenä instituutiona vain liiallisen käytön vuoksi kärsii.

Astetta vakavampana välikysymyksen käyttötarkoituksena on pyrkimys ministeristön toiminnan arvosteluun.¹⁰ Arvosteluun liittyy tavallisesti pyrkimys vaikuttaa ministeristön toimiin kyseisessä asiassa.¹¹ Tämä voi ilmetä jo suoraan itse välikysymyksen ponnien sanamuodosta,¹² tai

⁵ *Hermanson — Kaira* s. 38; *Ahla* s. 436; *Sainio* s. 83.

⁶ Ks. esim. välikysymykset 1926 vp Ptk I s. 922 ed. Schauman ym.; 1957 vp Ptk II s. 1977 ed. Henriksson ym.; 1957 vp Ptk IV s. 3550 ed. Kuusinen ym.; 1957 vp Ptk IV s. 3935 ed. Rankila ym.; 1960 vp Ptk I s. 724 ed. Raunio ym.

⁷ *Erich* I s. 373—374, (1923) s. 80; *Hermanson — Kaira* s. 38; *Ahla* s. 436; *Hakkila* s. 487; *Meinander* s. 241; *Sainio* s. 83.

⁸ Vrt. *Meinander* s. 241.

⁹ *Meinander* s. 241. Ks. myös oikeusm. Kekkosen lausuntoa puheenvuorosaan 1946 v Ptk III s. 3030.

¹⁰ *Erich* I s. 373—374; *Ahla* s. 436; *Hakkila* s. 487; *Meinander* s. 239—240.

¹¹ *Hermanson — Kaira* s. 38; *Hakkila* s. 487; *Sainio* s. 83. *Erich* puhuu tässä yhteydessä vain »suuntaviivojen antamisesta» (I s. 373, ks. edellä s. 94, aliv. 12.

¹² Ks. edellä s. 30.

sitten varsinaisesta päiväjärjestykseen siirtymisponnosta, jossa on esitetty nimenomainen *toimintaohje* ministeristölle.

Arvostelulla voidaan kuitenkin pyrkiä pelkästään jonkin tärkeän poliittisen kysymyksen perusteelliseen käsittelyyn ja ministeristön sen yhteydessä suorittamien *tointen tarkoituksenmukaisuuden* kritisoimiseen.¹³ »Omien» välikysymysten suhteen on mahdollista sekä pelkkä arvostelu¹⁴ että pyrkimys toimintaohjeen liittämistä arvosteluun¹⁵ ja toisaalta ministeristön toiminnan nimenomainen *tukeminen* esilläolevassa konkreettisesti tilanteessa, kenties vieläpä *expressis verbis* tukemisponnen antaminen ministeristölle.¹⁶ Kaikkiin näihin arvostelutapauksiin liittyy eräänä tärkeänä elementtinä eduskunnan pyrkimys lisätä parlamentaarista kontrollia ministeristön ja välillisesti koko hallituksen (presidentti ja valtioneuvosto yhdessä) toimien suhteen.

Välikysymyksen tekoon voi liittyä tosiasiallisena tarkoituksena edellä esitettyjen voittopuolisesti juridisten näkökohtien lisäksi poliittisia tarkoituksia, ennen kaikkea välikysymyksen käsittelyn julkisuudesta johtuva mahdollisuus vaalipropagandan tekoon.¹⁷ Kyseeseen tulee ennen kaikkea eduskuntavaalit, mutta kunnallisvaalien yleispoliittisen merkityksen kasvaessa nekin saattavat vaikuttaa asiaan. Poikkeuksellisissa oloissa välikysymyksellä voidaan pyrkiä jopa ulkopoliittisiin päämääriin.¹⁸

2. Välikysymyksen funktiot

Edellä on esitetty eräät oleellisimmat ja tärkeiksi katsottavimmat päämäärät, mihinkä välikysymyksen tekijäin voidaan ajatella välikysymyksellään pyrkivän. Puhuttaessa välikysymyksen funktioista sillä ymmärretään tässä esityksessä taas niitä tehtäviä, joita välikysymyksellä voidaan ulkopuolisesti tarkkaillen katsoa olevan Suomen valtiosääntöoikeuden järjestelmässä.

¹³ Hakkila s. 487.

¹⁴ Ks. 1940 vp Ptk II s. 1498 ed. Leppälän ym. välikysymys.

¹⁵ Ks. 1946 vp Ptk II s. 1602 ed. Hetemäen ym. välikysymys.

¹⁶ Ahla s. 436; Hakkila s. 487; Meinander s. 240—241. Selvin tämän lajin välikysymys on epäilemättä ollut edellä jo eri yhteyksissä (s. 71, 75, 108 ja 121) esillä ollut välikysymys 1945 vp Ptk I s. 555 ed. Kuusinen ym., joka kuitenkin päättyi yksinkertaiseen päiväjärjestykseen.

¹⁷ Ks. edellä s. 111—112 ja 121.

¹⁸ Ks. edellä s. 121.

Tärkein funktio objektiivisesti arvostellen on epäilemättä *parlamentarisen luottamuksen ratkaiseminen* eräässä yksittäistapauksessa, ts. HM 36 §:n soveltamista käytäntöön.¹⁹ Välikysymys täyttää Suomen järjestelmässä erään tärkeän tehtävän, koska se on eduskunnan *oma-aloitteinen* keino luottamuskysymyksen vireillepanemiseksi.²⁰

Toisena funktiona välikysymyksellä voidaan pitää sen olemista eduskunnan eräänä *vähemmistösuojakeinona*.²¹ Vaikka vallassa olisikin vankka enemmistöhallitus, jonka ei tarvitse pelätä epäluottamuslausetta, aiheuttaa välikysymys kuitenkin sen, että kyseinen asia tullaan yksityiskohtaisesti julkisesti käsittelemään ja ministeristön on sen vuoksi valmistettava vastauksensa välikysymykseen riittävällä huolella. Sehän voi pyrkiä kääntämään propaganda-arvon käsiteltävästä asiasta omaksi edukseen.

»Omien» välikysymysten osalta voidaan vielä esittää kolmanneksi mahdolliseksi funktioksi ministeristön tulevan *toiminnan turvaaminen* jonkin tärkeäksi koetun asian osalta. Nämä kolme funktiota ovat epäilemättä tärkeimmät, mitä välikysymyksellä objektiivisesti arvostellen voidaan sanoa olevan.

3. Välikysymys ylinten valtioneelinten suhteiden kannalta

31. Yleistä

Välikysymyssäädöksen edeltäjä 1906 VJ:n 32 §:n mukainen kysymysinstituutio on nähtävä tärkeänä eduskuntavallan laajentamisen välineenä aikana, jolloin parlamentarismien periaatetta ei vielä ollut valtiosääntöön omaksuttu. Tänä aikana eduskuntavallan laajentamisen takana olivat laajat poliittiset piirit Suomessa, koska eduskuntavallan laajentuminen suhtautui tärkeältä osin tsaarinvaltaa vastaan.

Vuoden 1917 tilanteessa parlamentarismien omaksuminen Suomen hallitusjärjestelmään VJ 32 §:n muutoksella liittyi Suomen irrottautumiskyymyksiin Venäjän alaisuudesta. Tällöin olivat kuitenkin myös maan omat sisäiset poliittiset vastakohtaisuudet, oikeisto — vasemmisto -anta-

¹⁹ *Erich* I s. 370; *Ahla* s. 436; *Hermanson* — *Kaira* s. 38; *Hakkila* s. 486; *Meinander* s. 238; *Sainio* s. 83.

²⁰ Ks. edellä s. 19—21.

²¹ *Meinander* s. 241.

gonismi vaikuttamassa puolueiden kannanottoihin eri valtiosääntöoikeudellisissa kysymyksissä. Vasemmiston taholla ryhdyttiin kaavailemaan vähitellen parlamentaarista järjestelmää huomattavasti pitemmälle menevää, eduskuntakeskeistä valtiosääntömallia, josta kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi tuli sitten 1918 konkreettiseksi esimerkiksi.²²

Kansalaissodan jälkeisessä tilanteessa oikeiston ja vasemmiston väliset periaatteelliset näkemyserot ilmenivät lähinnä tasavallan presidentin aseman ja parlamentarismin periaatteen laajuuden yhteydessä. Luomalla asemaltaan ja toimivaltuuksiltaan itsenäinen valtionpäämies, tasavallan presidentti, poliittinen oikeisto pyrki HM:n säätämisellä rajoittamaan parlamentaarisen hallitustavan merkitystä. Jopa itse parlamentarismin käsitteeseen pyrittiin esittämään olennaisena osana parlamentaarisesti kontrolloimaton ylin toimeenpanovallan haltija.²³

Tasavallan presidentin itsenäinen asema sekä hänen oikeutensa harjoittaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ovatkin supistaneet eduskunnan oma-aloitteisen parlamentaarisen kontrolloikeuden, välikysymyksen valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Presidenttivaltaisuuden kasvua tapahtui myös 1940-luvun poikkeuksellisten olojen johdosta erityisesti tasavallan presidentin ulkopoliittisen roolin vahvistumisen myötä. Vaikka parlamentaarinen käytäntö onkin sallinut välikysymysten tekemisen ja esittämisen suhteellisen laajasti myös asioista, jotka kuuluvat vain osittain valtioneuvoston, osittain taas tasavallan presidentin toimivaltuuksiin, ei tällaisilla välikysymyksillä ole normaalia tehoa.²⁴ Ulkopoliitiikan osalta tilanne on faktisestikin johtanut siihen, että vuoden 1948 jälkeen ei alalta ole enää esitetty ainoatakaan välikysymystä.²⁵

Suomen parlamentaarinen järjestelmä muistuttaa nykyisellään paljon Ranskan V tasavallan järjestelmää. Kyseessä on siis dualistinen kontrolliparlamentarismi, jossa on yksilöllinen ministerivastuu. Välikysymyksen asema järjestelmässä ainoana eduskunnan oma-aloitteisena parlamentaarisenä kontrolloikeutena on periaatteessa suuri, mutta käytännössä ministeriöiden ero on useimmiten johtunut muista syistä. Tutkimusajankohdan

²² Ks. edellä s. 17—18.

²³ Ks. esim. *Erich* (1923) s. 68—70.

²⁴ Ks. edellä s. 67—71.

²⁵ Ks. edellä s. 71 ja 89.

kuudestakymmenestä valtioneuvoston erosta onkin vain *neljä* (= 6,7 %) johtunut välikysymyksestä.²⁶

Eräinä pyrkimyksinä, jotka leimasivat 1960- ja 1970-luvuilla esillä olleita valtiosäännön uudistamishankkeita, olivatkin juuri eduskunnan aseman vahvistaminen suhteessa ylimpään toimeenpanovaltaan. Ns. normaaliparlamentarismien mallin mukaan eduskunnan kontrollivalta tulisi ulottaa myös tasavallan presidenttiin, vaikka tällä saatettaisiinkin pysyttää valta hajoittoa eduskunta ja määrätä uudet vaalit toimitettavaksi. Tällöin eduskunnan esim. välikysymyksissä esittämät perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymislausumat sitoisivat asiasisällöltään täysimääräisesti myös tasavallan presidenttiä.

Välikysymysmenettelyn merkittävyttä voitaisiin myös lisätä nykyistenkin perustuslakien vallitessa siten, että eduskunta ryhtyisi käyttämään mahdollisuutta lähettää välikysymys johonkin valiokuntaan. Esim. talouspoliittisten välikysymysten perusteellinen käsittely valtionvarainvaliokunnassa antaisi eduskunnan mahdollisille arvostelua tai toimintaohjeen sisältäville perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymislausumille huomattavasti enemmän painavuutta kuin pelkän välikysymyskeskustelun nojalla annettu lausuma. Valiokuntaan lähettäminen tärkeissä asioissa antaisi eduskunnalle mahdollisuuden syventyä perusteellisemmin välikysymyksen kohteena olevaan asiaan ja kyseinen valiokunta voisi tässä tilanteessa toimia eräänlaisena tutkimusvaliokuntana. Kehittämällä valiokunnan toimintamahdollisuuksia välikysymysten käsittelyn yhteydessä eduskunta voisi huomattavasti vahvistaa asemaansa hallitusvaltaan nähden.

Tällöinkin valtioneuvostolla olisi vielä mahdollisuus tehdä tyhjäksi eduskunnan arvostelupyrkimykset vaatimalla nimenomaisesti tai tosiasiallisesti²⁷ yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymistä. Eduskunnan aseman vahvistuminen hallitukseen nähden välikysymysmenettelyn avulla nykyisten perustuslakien vallitessa edellyttäisikin paitsi eduskunnan, myös valtioneuvoston vakiintuneen käytännön muuttamista siten, että eduskunnan mahdollisuutta arvostelua tai toimintaohjeen sisältävien lausumien esittämiseen ei estettäisi tulkitsemalla niitä epäluottamuslauseeksi. Hallitusten parlamentaarisen sietokyvyn tulisi ts. palata 1950- ja 1960-lukujen tasolle.

²⁶ Ks. edellä taulukot XVI ja XVII s. 119.

²⁷ Ks. edellä s. 105.

32. Looginen tarkastelu

Valtion ylimpien toimielinten välisiä keskinäisiä suhteita voidaan pyrkiä lähestymään myös loogisista viitekehyksistä käsin. Varsinaisten aksioma-pohjaisten deonttis-loogisten järjestelmien ²⁸ kokeiluyritykset näin suppeissa esityksissä eivät ole tarkoituksenmukaisia ja niiden tuomaa hyötyä voidaan sitäpaitsi pitää jossain määrin kyseenalaisena. Sen sijaan voidaan pyrkiä soveltamaan *Hohfeldtin* esittämän loogisen käsitteistön ²⁹ valossa tällaista teoreettista näkökulmaa valtion ylimpien elinten keskinäisiin valtasuhteisiin.

Tässä esityksessä käytetään *Hohfeldtin* modaliteetteja S. ja H. *Kangerin* modifioimassa muodossa ³⁰ siten, että peruskäsitteistönä käytetään seuraavia juridisia relaatioita:

<i>relaatio</i>	<i>symboli-ilmaisu</i>
vaade	$C_xS(x,y)$
vastavaade	$C_yS(x,y)$
vapaus	$F_xS(x,y)$
vastavapaus	$F_yS(x,y)$
valta	$P_xS(x,y)$
vastavalta	$P_yS(x,y)$
immunitetti	$I_xS(x,y)$
vastaimmunitetti	$I_yS(x,y)$

Ilmaisu $C_xS(x,y)$ tarkoittaa sitä, että x:llä on y:tä vastaan vaade siitä, että asiantila S tulee vallitsemaan x:n ja y:n välisessä suhteessa, ilmaisu $C_yS(x,y)$ taas sitä, että y:llä on x:ää vastaan kyseinen vaade jne.³¹

Tarkasteltaessa parlamentarismia tämän käsitteistön avulla on selvittävää, mikä on suomalaisessa järjestelmässä eduskunnan ja valtioneuvoston välinen relaatio deonttisloogiselta luonteeltaan. Deonttisloogisena karakterisointeina voidaan edellä esitetyn kahdeksan eri perustyyppin

²⁸ Ks. esim. v. *Wrightin* (1968) esittämää deonttisloogista kalkyyliä.

²⁹ *Hohfeldt* s. 36.

³⁰ *Kanger* s. 101.

³¹ Vapaus tarkoittaa sitä, että x:ää ei voida pakottaa aikaansaamaan asiantilaa S suhteessa y:hyn, valta sitä, että x voi saada aikaan asiantilan S suhteessa y:hyn ja immunitetti sitä, että x:ää ei voida estää aikaansaamasta asiantilaa S suhteessa y:hyn.

yhdistelminä (1—8 perusrelaation yhdistelminä näiden negaatiot, ei-vaadetta, ei-vastavaadetta jne. mukaanlukien) esittää matemaattisesti laskettuna $2^8 = 256$ kpl.³² Näistä voidaan kuitenkin sisäisesti ristiriitaisiksi yhdistelmiksi (esim. vaade, ei-vaadetta tai yhdistelmä valta, ei-immuniteettia, jne) osoittaa kaikkiaan 230 kpl,³³ joten jäljelle jäävät Kangerin esittämät 26 eri vaihtoehtoista yhdistelmää.³⁴ Pyrittäessä karakterisoi-maan loogisesti eduskunnan ja toisaalta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisiä suhteita välikysymysmekanismin yhteydessä tehtäväksi tulee itse asiassa loogisesti oikean yhdistelmän valinta näistä eri ristiriidattomista vaihtoehtoista.

Näissä eri loogisissa suhteissa on otettava huomioon kyseisten kolmen ylimmän valtion toimielimen relevantit »yhdistelmät» siten, että kun tarkastellaan vain eduskunnan ja valtioneuvoston välistä relaatiota, sijoitetaan kaavioissa x:n paikalle eduskunta (EK) ja y:n paikalle valtioneuvosto (VN), mutta tarkasteltaessa eduskuntaa suhteessa valtioneuvostoon ja tasavallan presidenttiin (TP), sijoitetaan y:n paikalle TP & VN. Näiden kolmen toimielimen mahdollisia yhdistelmiä voidaan esittää kuusi kappaletta,³⁵ mutta niistä relevantteja välikysymyksen ja parlamentarismien osalta ovat preferenssijärjestyksessä seuraavat:

1. EK, VN.
2. EK, TP & VN.
3. EK, TP.
4. EK & TP, VN.

Edelleen voidaan asiantilana S esittää valtioneuvoston eroaminen. Tilannetta tarkastellaan nimenomaan eduskunnan asemasta käsin ja aluksi pitäen silmällä pelkästään eduskunnan mahdollisuutta aikaansaada asiantila S välikysymyksen avulla.

Yllä esitetyn teoreettisen viitekehyksen valossa voidaan todeta, että ensimmäisen relaation (EK, VN) osalta tutkimuksessa on kertynyt runsaasti materiaalia. Siitä voidaan ensinnäkin todeta, että eduskunnalla on *valta* saada aikaan asiantila S (valtioneuvoston ero). Toiseksi eduskunnalla on *immuniteetti* S:n suhteen (ts. valtioneuvosto ei yksinään voi estää eduskuntaa aikaansaamasta asiantilaa S). Kolmanneksi eduskunta voi

³² Kanger s. 91—92.

³³ Kanger s. 92.

³⁴ Kanger s. 92.

³⁵ Ks. Joutsamo (1972) s. 21.

välikysymyksellä aikaansaada asiantilan ei-S (esim. nimenomaisella luottamuslauseella), joten eduskunnalla on *vastavalta* valtioneuvostoon asiantilan S osalta. Neljänneksi valtioneuvosto voi aikaansaada asiantilan S vaatimalla esim. perusteltua luottamuslauseetta saamatta sitä kuitenkaan tuekseen; siis eduskunnalla on *ei-vastaimmunitteetti* valtioneuvostoon asiantilan S osalta.

Välikysymys on eduskunnan ja valtioneuvoston keskinäisissä suhteissa luonnehdittavissa siten normaalitapauksessa deonttis-loogisesti eduskunnan valtioneuvostoon nähden omaamaksi *vallaksi*, *immunitetiksi*, *vastavallaksi* ja *ei-vastaimmunitetiksi*.³⁶ Kieltäytymistapauksen osalta on huomattava, että eduskunta voi silti normaalisti äänestää ministeristön luottamuksesta.³⁷ Kieltäytymisen tapahtuessa materiaalisin perustein ei ole epäilystäkään siitä, etteikö epäluottamuslause tällöin velvoittaisi eroamaan. Jos kieltäytyminen perustuu taas ministeristön vaihdokseen, ei tämä aikaansaa eroamisvelvollisuutta (tällöin olisi siis kyseessä *ei-immunitteetti*), mutta tässä tapauksessa voidaan epäilyksenalaiseksi asettaa, olisiko tällöin kyseessä valtioneuvoston *yksinään* tekemän asiantilan S estäminen, sillä muodollisen juridisesti valtioneuvoston tehtävistään vapauttaa tasavallan presidentti ja asiallisesti ero on voinut johtua presidentistä tai eduskunnasta eikä esim. valtioneuvoston sisäisistä ristiriidoista.

Toisen relaation, EK, TP & VN deonttislooginen luonne on jo intuitiivisesti helppo oivaltaa erilaiseksi kuin edellisen. Tällöinkin voidaan silti lähteä liikkeelle siitä, että eduskunnalla on *valta* aikaansaada S. Sen sijaan immunitetteja eduskunnalla ei ole, vaan tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat aiheuttaa, että lopputulokseksi tulee ei-S. Siis eduskunnalla on *ei-immunitteetti* presidenttiin ja valtioneuvostoon asiantilan S suhteen. Eduskunta voi tässäkin tapauksessa aiheuttaa asiantilan ei-S esim. yksinkertaisen päiväjärjestyksen muodossa tai viime kädessä vaikka peruuttamalla koko välikysymyksen tai ainakin päiväjärjestykseensiirtymisponnen.³⁸ Siis eduskunnalla on *vastavalta* presidenttiin ja valtioneuvostoon asiantilan S suhteen. Neljänneksi presidentti ja valtioneuvosto voivat aikaansaada asiantilan S, paitsi luottamuslausevaatimuksen eron muodossa, myös milloin presidentin ja valtioneuvoston keski-

³⁶ Tyyppi n:o 9 *Kangerin* esittämästä kahdenkymmenenkuuden tyypin vaihtoehdosta s. 93—94.

³⁷ Ks. edellä s. 25, 37—38 ja 86.

³⁸ Vert. *Erich I* s. 373.

näisissä suhteissa on luottamuspuola, presidentti voi omatoimisesti erottaa valtioneuvoston. Eduskunnalla on siis *ei-vastaimmunitteetti* presidenttiin ja valtioneuvostoon nähden asiantilan S suhteen.³⁹

Edellä esitetyistä loogisista luonnehdinnoista voidaan jatkaa vielä tarkastelemalla relaatiota EK, TP. Tästä relaatiosta on jo intuitiivisesti-kin helppo aikaisemman materiaalin pohjalta havaita, että välikysymyksen osalta relatio on tyyppiä *ei valtaa, vaade*⁴⁰ kaikkien niiden asiantilojen suhteen, jotka kuuluvat tasavallan presidentin ratkaisuvallan piiriin. Eduskunta voi kyllä tehdä, kuten edellä on esitetty, melko laajaltikin tästä piiristä välikysymyksiä, mutta deonttisloogiselta luonteeltaan ne eivät ole *valtaa* vaan pelkästään *vaateen* sisältäviä.⁴¹ VN:n lisääminen EK:n puolelle relaatiota ei sekään tuo tilanteeseen muutosta, relaatiota EK & VN, TP voidaan sitäkin pitää luonteeltaan tyyppinä, *ei valtaa, vaade*.⁴²

Viimeisen relaation, EK & TP, VN deonttislooginen luonne sisältää sekin alkuun eduskunnan ja presidentin *vallan* aikaansaada asiantila S (joko yhdessä tai erikseen toimien). Toiseksi valtioneuvosto ei voi itsenäisesti aikaansaada asiantilaa ei-S presidenttiin ja eduskuntaan nähden. Eduskunnalla ja presidentillä on siten suhteessa valtioneuvostoon *immunitteetti*. Presidentti ja eduskunta voivat myös aiheuttaa valtioneuvostoon nähden asiantilan ei-S, ts. niillä on *vastavalta*. Kuten edellä ensimmäisen relaation yhteydessä todettiin,⁴³ muodollisen juridisesti lopullisen ja sitovan eron valtioneuvostolle antaa vasta presidentti. Jos katsotaan, että valtioneuvosto kuitenkin tämän relaation tilanteessa voi myös itsenäisesti aikaansaada asiantilan S, on eduskunnan ja presidentin suhde valtioneuvostoon nähden *ei-vastaimmunitteetti*.⁴⁴

Mikäli halutaan tarkastella Suomen valtiojärjestystä kokonaisuutena ja parlamentarismien loogista luonnetta asiantilan S yhteydessä, tulee loppupäätelmistä jonkin verran toisenlaiset kuin ylläolevat pelkästään välikysymyksen käyttöön perustuvat tulokset ovat. Koska tässä tutki-

³⁹ Kyseessä tyyppi n:o 1 *Kangerin* vaihtoehtoista, s. 93—94.

⁴⁰ Kyseessä tyyppi n:o 7 *Kangerin* esittämistä vaihtoehtoista, s. 93—94.

⁴¹ Vrt. esim. *Riepula* s. 5.

⁴² Vrt. edellä s. 67—71 ja 121. Lisäksi 1923 vp Ptk II s. 1373 ed. Tannerin ym. välikysymys uusien vaalien toimittamisesta ilmensi tätä tilannetta, presidentti toimi sittemmin vastoin EK:n enemmistön ja VN:n kantaa.

⁴³ Ks. edellä s. 130.

⁴⁴ Kyseessä tyyppi n:o 9 *Kangerin* esittämistä vaihtoehtoista, s. 93—94.

muksessa ei tätä muuta materiaalia ole liiemmälti esitetty, on tyydyttävä vain lyhyeen ja kenties vain hyvinkin ylimalkaiseksi jäävään esitykseen.

Muutoksia tulee ensimmäiseen relaatioon EK, VN. Eduskunnalle ei tässä tilanteessa voida esittää ehdotonta *vastavaltaa* valtioneuvostoon nähden, koska eduskunta ei ehdottomasti voi aikaansaada asiantilaa ei-S (esim. presidentistä tai muista ulkoparlamentaarisisista tekijöistä johtuvat valtioneuvoston erot). Siten tämän yleisen relaation deonttisloogista luonnetta lähinnä lienee yhdistelmä *ei-vaade, valta, immuniteetti, vastavapaus, ei vastavalta, ei vastaimmuniteetti*.⁴⁵

Relaatiota EK, TP & VN on muutettava tässä yleisessä tarkastelussa samasta syystä kuin edellistäkin. Se voidaan nyt esittää muodossa *valta, ei immuniteettia, ei vastavaltaa, ei vastaimmuniteettia*.⁴⁶ Muihin relaatioihin yleinen tarkastelu ei juuri tuone muutoksia.

Yllä lyhyesti esitetyn *Hohfeldt* -pohjaisen deonttis-loogisen luonnehdinnan merkittävyyteen ja käyttömahdollisuuksiin oikeustieteessä on kuitenkin suhtauduttava tietyin varauksin. Vaikka tällaisella esityksellä näytetäänkin saatavan aikaan selkeä ja tyhjentävä esitys tutkimuksen kohteena olevien juridisten aktoreiden keskinäisistä suhteista ja näiden suhteiden normatiivisesta luonteesta, voidaan perustellusti väittää, ettei normien säätämisessä ja soveltamisessa käytössä olevan luonnollisen kielien redusointi tällaiseen pelkistettyyn esitykseen ole koskaan tyhjentävä.⁴⁷

Pahimpana puutteena tällaisessa loogisessa esityksessä on kuitenkin sen staattinen ja historiallinen luonne, jossa normiston tulkintaan vaikuttava yleinen yhteiskuntakehitys sekä normin soveltajien »internal aspect» jäävät huomiotta. Semanttiselta ilmaisultaan samanlaisena pysyvää normilauseetta voidaan eri historiallisina vaiheina soveltaa hyvinkin eri tavalla riippuen normijärjestelmän ulkopuolisista, poliittisista ja taloudellisista tekijöistä. Niinpä Suomen valtiosääntöoikeuden historiassa on faktilinen kehitys vaikuttanut melko paljon esim. tasavallan presidentin aseman vahvistumiseen muiden ylimpien valtionelinten aseman kustannuksella.

⁴⁵ Tyyppi n:o 4 *Kangerin* typologiassa, s. 93—94.

⁴⁶ Tyyppi n:o 22 *Kangerin* typologiassa, s. 93—94.

⁴⁷ Ks. *Stone* s. 314—316.

LIITE

Tehdyt välikysymykset 1. 1. 1918—31. 12. 1978:

- 1 Ed. Paasivuori ym.
1917 II vp Ptk II s. 1124, 1167
- 2 Ed. Paasivuori ym.
1917 II vp Ptk II s. 1165, 1189
- 3 Ed. Paasivuori ym.
1917 II vp Ptk II s. 1204, 1227
- 4 Ed. Joukahainen ym.
1917 II vp Ptk II s. 1231, 1237, 1322, 1335
- 5 Ed. Hornborg ym.
1917 II vp Ptk II s. 1455, 1492, 1507
- 6 Ed. Hahle ym.
1918 vp Ptk s. 24, 47, 76
- 7 Ed. Pullinen ym.
1918 vp Ptk s. 51, 53
- 8 Ed. Alkio ym.
1918 vp Ptk s. 58, 65, 100
- 9 Ed. Huttunen ym.
1918 vp Ptk s. 60, 65
- 10 Ed. Vuokoski ym.
1918 vp Ptk s. 61, 65
- 11 Ed. Alkio ym.
1918 vp Ptk s. 332, 335, 379, 401
- 12 Ed. Talas ym.
1918 vp Ptk s. 378, 420, 420, 434
- 13 Ed. Luopajarvi ym.
1918 vp Ptk s. 686, 724, 738, 749
- 14 Ed. Laherma
1919 vp Ptk I s. 38, 41, 41, 74
- 15 Ed. Hakkila ym.
1919 vp Ptk I s. 77, 88, 237, 244, 291, 384
- 16 Ed. Itkonen ym.
1919 vp Ptk I s. 78, 88, 211, 214, 236
- 17 Ed. Kotonen ym.
1919 vp Ptk I s. 88, 125, 162, 164, 208
- 18 Ed. Estlander, ym.
1919 vp Ptk I s. 417, 426, 568, 571, 594

- 19 Ed. Schaumann ym.
1919 vp Ptk I s. 448, 460, jatk. 1920 vp Ptk I s. 534, 536
- 20 Ed. Hupli ym.
1919 vp Ptk I s. 636, 674, jatk. 1920 vp Ptk I s. 536
- 21 Ed. Setälä ym.
1919 vp Ptk II s. 1124, 1136, 1226, 1233, 1283
- 22 Ed. Procopé ym.
1919 vp Ptk II s. 1167, 1208, 1328, 1335, 1391
- 23 Ed. Itkonen ym.
1919 vp Ptk II s. 1516, 1549, jatk. 1920 vp Ptk I s. 536, 543
- 24 Ed. Turtiainen ym.
1919 vp Ptk II s. 1896, 1904, jatk. 1920 vp Ptk s. 543, 544—555
- 25 Ed. Tanner, ym.
1919 vp Ptk II s. 1919, 1951, 2008, 2011, 2023
- 26 Ed. Keto ym.
1919 vp Ptk II s. 1967, 1972, jatk. 1920 vp Ptk I s. 555
- 27 Ed. Leinonen ym.
1920 vp Ptk I s. 61, 72
- 28 Ed. Leinonen ym.
1920 vp Ptk I s. 98, 132, 217, 237
- 29 Ed. Itkonen ym.
1920 vp Ptk I s. 377, 386, 783, 814
- 30 Ed. Keto ym.
1920 vp Ptk I s. 429, 469, 557, 688
- 31 Ed. Voionmaa ym.
1920 vp Ptk I s. 472, 494, 827, 852
- 32 Ed. Vainio ym.
1920 vp Ptk I s. 643, 663, 743, 782
- 33 Ed. Voionmaa ym.
1920 vp Ptk III s. 2250, 2262
- 34 Ed. Voionmaa ym.
1920 vp Ptk III s. 2258, 2262
- 35 Ed. Nevalinna ym.
1921 vp Ptk I s. 142, 172, 338, 368
- 36 Ed. Hakkila ym.
1921 vp Ptk I s. 632, 644, 717, 768
- 37 Ed. Tanner ym.
1921 vp Ptk II s. 1533, 1561, 1627, 1667, 1689
- 38 Ed. Reinikainen ym.
1921 vp Ptk II s. 1912, 1956
- 39 Ed. Ryömä ym.
1921 vp Ptk III s. 2410, 2443, 2765, 2805, 2870, 2872, 2916
- 40 Ed. Schauman ym.
1921 vp Ptk III s. 2409, 2443, 2765, 2870, 2872, 2916
- 41 Ed. Långström ym.
1922 vp Ptk I s. 164, 212, 482, 516

- 42 Ed. Kankari ym.
1922 vp Ptk I s. 165, 212, 517, 538
- 43 Ed. Långström ym.
1922 vp Ptk I s. 212, 242
- 44 Ed. Långström ym.
1922 vp Ptk I s. 847, 850, II, 920, 948
- 45 Ed. Långström ym.
1922 vp Ptk II s. 1031, 1060
- 46 Ed. Lampinen ym.
1923 vp Ptk I s. 191, 224, 302
- 47 Ed. Tanner ym.
1923 vp Ptk I s. 190, 224, 314, 361, 407
- 48 Ed. Långström ym.
1923 vp Ptk I s. 192, 224, 314, 361, 408
- 49 Ed. Tanner ym.
1923 vp Ptk I s. 516, 522, 575, 623
- 50 Ed. Paasivuori ym.
1923 vp Ptk II s. 1013, 1053, 1144, 1172
- 51 Ed. Tanner ym.
1923 vp Ptk II s. 1373, 1442, 1745, 1776
- 52 Ed. Nurminen ym.
1924 vp Ptk I s. 263, 288
- 53 Ed. Aalto ym.
1924 vp Ptk I s. 646, 678, 701, 754
- 54 Ed. Wuolijoki ym.
1924 vp Ptk I s. 808, 864, 1032, 1046, II, 2025, 2028
- 55 Ed. Myllymäki ym.
1924 vp Ptk I s. 906, 984, II, 2099, 2119, 2120
- 56 Ed. Paasivuori ym.
1925 vp Ptk I s. 24, 31, 99, 145
- 57 Ed. Jokela ym.
1925 vp Ptk I s. 25, 31
- 58 Ed. Manner ym.
1925 vp Ptk I s. 98, 155, 206, 266
- 59 Ed. Huttunen ym.
1925 vp Ptk I s. 318, 350, 892, 911, 912
- 60 Ed. Voionmaa ym.
1925 vp Ptk I s. 524, 554
- 61 Ed. Reinikainen ym.
1925 vp Ptk II s. 1142, 1193, 1287, 1314
- 62 Ed. Aalto ym.
1925 vp Ptk II s. 1236, 1242, 1986, 2002
- 63 Ed. Rosenberg ym.
1925 vp Ptk II s. 1266, 1286, 2306, 2330
- 64 Ed. Leino ym.
1925 vp Ptk II s. 1410, 1445, 2330, 2355

- 65 Ed. Nurminen ym.
1926 vp Ptk I s. 94, 118
- 66 Ed. Sventorzetski ym.
1926 vp Ptk I s. 378, 394, 560, 571
- 67 Ed. Jacobsson ym.
1926 vp Ptk I s. 402, 406, 532, 560
- 68 Ed. Liedes ym.
1926 vp Ptk I s. 409, 442
- 69 Ed. Aalto ym.
1926 vp Ptk I s. 886, 912, 1052, 1074, III, 3127, 3371
- 70 Ed. Schauman ym.
1926 vp Ptk I s. 922, 972, 1074, 1122, II, 2146, 2150, 2173
- 71 Ed. Jokela ym.
1926 vp Ptk II s. 1431, 1469, 1665, 1676
- 72 Ed. Tulenheimo ym.
1926 vp Ptk II s. 1838, 1842, 2015, 2087
- 73 Ed. Heikinheimo ym.
1926 vp Ptk III s. 3289, 3292, 3336, 3351
- 74 Ed. Hiidenheimo ym.
1926 vp Ptk III s. 3453, 3455
- 75 Ed. Tanner ym.
1927 vp Ptk I s. 618, 642
- 76 Ed. Ingman ym.
1927 vp Ptk I s. 668, 685, 747, 805
- 77 Ed. Enne ym.
1928 vp Ptk I s. 56, 94, 236, 263
- 78 Ed. Lehtinen ym.
1928 vp Ptk I s. 330, 354, 472, 501
- 79 Ed. Pekkala ym.
1928 vp Ptk I s. 400, 410, 563, 587
- 80 Ed. Rosenberg ym.
1928 vp Ptk I s. 766, 797
- 81 Ed. Lehtinen ym.
1928 vp Ptk I s. 893, 933, 980, 1033
- 82 Ed. Furuholm ym.
1928 vp Ptk I s. 942, 962, 1035, 1090
- 83 Ed. Huttunen ym.
1928 vp Ptk II s. 1282, 1333, 1831, 1876
- 84 Ed. Rosenberg ym.
1929 vp Ptk s. 194, 244, 373, 417
- 85 Ed. Tabell ym.
1929 vp Ptk s. 678, 702
- 86 Ed. Vertanen ym.
1929 vp Ptk s. 768, 818
- 87 Ed. Salo ym.
1929 II vp Ptk I s. 30, 34, 54, 89

- 88 Ed. Pekkala ym.
1929 II vp Ptk I s. 664, 720, 753, 802—803
- 89 Ed. Tabell ym.
1929 II vp Ptk II s. 1115, 1150, 1186, 1248
- 90 Ed. Kulmala ym.
1930 vp Ptk s. 90, 144, 281, 311
- 91 Ed. Estlander ym.
1930 vp Ptk s. 144, 215, 312, 348
- 92 Ed. Rötökö ym.
1930 vp Ptk s. 439, 478, 703, 729
- 93 Ed. Aalto ym.
1930 vp Ptk s. 749, 773, 834, 897
- 94 Ed. Kulmala ym.
1920 vp Ptk s. 774, 782, 834, 898
- 95 Ed. Tanner ym.
1930 II vp Ptk s. 370, 410, 1096, 1136
- 96 Ed. Hakkila ym.
1931 vp Ptk I s. 122, 134, 240, 279.
- 97 Ed. Tanner ym.
1931 vp Ptk II s. 1375, 1380, 1918, 1972
- 98 Koivisto ym.
1932 vp Ptk I s. 52, 55, 110, 121
- 99 Ed. Helo ym.
1932 vp Ptk I s. 418, 468, 738, 791
- 100 Ed. Frenckell ym.
1932 vp Ptk I s. 562, 563, 581, 829, 847
- 101 Ed. Pekkala ym.
1932 vp Ptk I s. 976, 981, II, 1210, 1244
- 102 Ed. Huttunen ym.
1932 vp Ptk II s. 1265, 1299, 1440, 1494
- 103 Ed. Päivänsalo ym.
1932 vp Ptk III s. 2321, 2350
- 104 Ed. Hänninen ym.
1932 vp Ptk III s. 2750, 2770
- 105 Ed. Virkkunen ym.
1932 vp Ptk III s. 2770, 2796, 2906, 2939
- 106 Ed. Sahlstein ym.
1932 vp Ptk III s. 2771, 2796
- 107 Ed. Tanner ym.
1932 vp Ptk III s. 2796, 2806
- 108 Ed. Kalliokoski ym.
1933 vp Ptk I s. 687, 690, 741, 1031, 1107—1109
- 109 Ed. Vilhula ym.
1933 vp Ptk I s. 830, 831, 877, II, 1391, 1462—1464
- 110 Ed. Annala ym.
1934 vp Ptk II s. 1795, 1797, 1828, 1861, 1913

- 111 Ed. Vesterinen ym.
1934 vp Ptk II s. 2158, 2159, 2174, 2244, 2267
- 112 Ed. Kalliokoski ym.
1935 vp Ptk II s. 1323, 1358, 1578, 1629—1631
- 113 Ed. Hakkila ym.
1935 vp Ptk III s. 3396, 3422, 3477, 3593
- 114 Ed. Aaltonen ym.
1935 vp Ptk IV s. 3991, 3992, 4032, 4321, 4422—4424
- 115 Ed. Wiik ym.
1936 vp Ptk I s. 269, 271, 333, 370, 397, 481
- 116 Ed. Wiik ym.
1940 vp Ptk II s. 1180, 1181, 1193
- 117 Ed. Leppälä ym.
1940 vp Ptk II s. 1498, 1516, 1817—1903, 1903
- 118 Ed. Kuusinen ym.
1945 vp Ptk I s. 555, 569, 617—690, 690
- 119 Ed. Leskinen ym.
1945 vp Ptk I s. 1072, 1073, 1078, 1267, 1272—1303, 1315—1345, 1345
- 120 Ed. Niukkanen ym.
1945 vp Ptk II s. 1443, 1445, 1474, 1569, 1577—1602, 1622—1668, 1670
- 121 Ed. Myllymäki ym.
1946 vp Ptk I s. 804, 805, 832, 916, 921—942, 944—957, 962—1035, 1036
- 122 Ed. Hetemäki ym.
1946 vp Ptk II s. 1602, 1605, 1676, 1827, 1847—1995, 1996
- 123 Ed. Kekkonen ym.
1946 vp Ptk III s. 2657, 2660, 2662, 3019, 3030—3085, 3103—3205, 3205
- 124 Ed. Kuusinen-Leino ym.
1948 vp Ptk I s. 206, 208, 209, 219, 218—269, 271
- 125 Ed. Vilmula ym.
1949 vp Ptk I s. 24, 26, 40, 166, 181—227, 230—387, 387
- 126 Ed. Kosola ym.
1952 vp Ptk I s. 334, 345, 345, 474, 487—548, 564—605, 636—667, 669
- 127 Ed. Järnefelt ym.
1952 vp Ptk I s. 400, 401, 424
- 128 Ed. Nuorsaari ym.
1952 vp Ptk II s. 1793, 1795, 1826, 1905, 1914—1966, 1976
- 129 Ed. Kuusinen ym.
1953 vp Ptk I s. 47, 49, 86, 179, 188—223, 224, 308, 315, 316—362, 363
- 130 Ed. Junnila ym.
1953 vp Ptk I s. 929, 931, 977, 1019, 1026—1051, 1054—1105, 1108
- 131 Ed. Antikainen ym.
1953 vp Ptk II s. 1783, 1784, 1785, 1799, 1806—1887, 1887
- 132 Ed. Murto ym.
1953 vp Ptk III s. 2949, 2951, 2962, 2967—3022, 3029
- 133 Ed. Saari ym.
1955 vp Ptk I s. 274, 275, 290, 387, 390, 429

- 134 Ed. Tuuli ym.
1955 vp Ptk II s. 1435, 1436, 1498, 1499, 1502, 1544
- 135 Ed. Junnila ym.
1957 vp Ptk I s. 609, 610, 620, 670, 671, 677
- 136 Ed. Henriksson ym.
1957 vp Ptk II s. 1977, 1978, 2008, III, 2021, 2033, 2159
- 137 Ed. Kuusinen ym.
1957 vp Ptk IV s. 3550, 3553, 3555, 3558, 3562, 3625
- 138 Ed. Rankila ym.
1957 vp Ptk IV s. 3935, 3937, 3963, 4063, 4070, 4311, 4316
- 139 Ed. Henriksson ym.
1957 vp Ptk IV s. 3988, 3989, 4014, 4058, 4063, 4070, 4321
- 140 Ed. Raunio ym.
1960 vp Ptk I s. 724, 727, 746, 875, 886, 948, 996
- 141 Ed. Paasio ym.
1962 vp Ptk III s. 2498, 2499, 2509
- 142 Ed. Paasio ym.
1963 vp Ptk I s. 24, 25, 27, 37, 43, 102
- 143 Ed. Paasio ym.
1963 vp Ptk I s. 248, 249, 253, 411, 414, 484
- 144 Ed. Kuusinen ym.
1963 vp Ptk I s. 563, 564, 595, 678, 690, 763
- 145 Ed. Kuusinen ym.
1963 vp Ptk II s. 1807, 1809, 1817, 1829, 1836, 1891, 1926
- 146 Ed. Tainio ym.
1964 vp Ptk I s. 202, 203, 222, 283, 288, 338
- 147 Ed. Kuusinen ym.
1964 vp Ptk I s. 688, 690, 708, 884, 887, 972
- 148 Ed. Paasio ym.
1964 vp Ptk I s. 690, 691, 708, 884, 887, 973
- 149 Ed. Saarinen ym.
1965 vp Ptk I s. 420, 422, 432, 527, 588, 587, 633
- 150 Ed. Kokkola ym.
1965 vp Ptk II s. 1415, 1416, 1444, 1624, 1645, 1773
- 151 Ed. Lähteenmäki ym.
1966 vp Ptk I s. 420, 422, 432, 527, 538, 587, 633
- 152 Ed. Rihtniemi ym.
1967 vp Ptk I s. 856, 858, 864, 1035, 1042, 1121
- 153 Ed. Salo ym.
1967 vp Ptk I s. 864, 865, 875, 904, 907, 967, 983
- 154 Ed. Rihtniemi ym.
1969 vp Ptk II s. 1651, 1653, 1664, 1815, 1821, 1890, 1950, 2006
- 155 Ed. Vennamo ym.
1970 vp Ptk I s. 124, 134
- 156 Ed. Laatio ym.
1970 vp Ptk I s. 342, 358, 564—(586)—625, 628—632

- 157 Ed. Ilaskivi ym.
1971 vp Ptk I s. 183—184, 216, 397—441
- 158 Ed. Aitio ym.
1971 vp Ptk II s. 2249, 2251, 2269, 2287, 2390
- 159 Ed. Virolainen ym.
1972 vp Ptk I s. 560, 561, 576, 747—877
- 160 Ed. Vennamo ym.
1972 vp Ptk II s. 1601, 1620, 1623, 1631, 1705, 1755
- 161 Ed. Aitio ym.
1972 vp Ptk II s. 1602, 1620, 1623, 1631, 1705, 1755
- 162 Ed. Ilaskivi ym.
1972 vp Ptk III s. 2339, 2362, 2393, 2396, 2465
- 163 Ed. Saarinen ym.
1973 vp Ptk I s. 615, 645, 765, 769, 364
- 164 Ed. Nikkilä ym.
1973 vp Ptk III s. 3242, 3264, 3493, IV s. 3533, 3563, 3621, 3658
- 165 Ed. Ronkainen ym.
1974 vp Ptk I s. 484, 551, 567, 572, 649
- 166 Ed. Aitio ym.
1974 vp Ptk I s. 987, 1023, II s. 1155, 1207, 1319
- 167 Ed. Kurppa ym.
1974 vp Ptk III s. 2999, 3040, 3421, 3427, 3531
- 168 Ed. Ilaskivi ym.
1975 I vp Ptk I s. 186, 258, 573, 581, 669
- 169 Ed. Aitio ym.
1975 I vp Ptk II s. 924, 945, 1121, 1154, 1324
- 170 Ed. Salmenkivi ym.
1976 vp Ptk I s. 195, 251, 357, 401, 484, 523
- 171 Ed. Salmenkivi ym.
1977 vp Ptk II s. 1966, 2024, III s. 2035, 2058, 2136
- 172 Ed. Holkeri ym.
1978 vp Ptk II s. 1336, 1366, 1410, 1430, 1475, 1533
- 173 Ed. Kanerva ym.
1978 vp Ptk III s. 2784, 2846, IV s. 3166, 3187, 3300
- 174 Ed. Kortessalmi ym.
1978 vp Ptk IV s. 3571, 3678

INTERPELLATION AS AN INSTRUMENT OF PARLIAMENTARISM IN FINLAND

Summary

Constitutional law is a field of study in which the »external» and »internal» aspects of law are easily noticeable. In the functioning of the highest state organ, in Finland the Diet, the internal aspect of law — to employ a concept used by H.L.A. Hart — describes the norm-obeying and norm-creating role of a body which is to a great extent outside any real sanctions in the legal system.

In studying the development and content of constitutional norms relating to interpellation in Finland we shall use therefore the Hartian model of norm and norm-creating process as the theoretical basis for our study. In the work of the Finnish Diet the strategic norm appliers whose interpretations develop constitutional law on the functioning of the Diet itself are the Speaker and the Constitutional Committee. Their interpretations are used as a supplementary source of law.

* * *

In the Finnish constitutional system interpellation has both from a historical and a legal-structural point of view played an important role. Historically the reform of 1906 created a parliament but not a parliamentary system. Members of parliament could put questions to members of the government, but they could not propose a motion of censure. In the plans for a new constitution for Finland drawn up in 1917 the parliamentary system was to be adopted in Finland by substituting for the simple question the two different proceedings of interpellation and written questions. Political expediency was the only reason for having a separate paragraph confirming expressly the necessity for the government to have the political support of the Diet. This was included in the amendment of the Parliament Act in 1917.

The parliamentary system can as a concept include very many types of models. In defining the parliamentary system we shall take four

main characteristics as the basis for the definition of »parliamentarism». They are that the new cabinet must have at least the implied support of parliament at the time of its formation, that the freedom of action of the cabinet is limited to the extent parliament is willing to support cabinet measures, and thirdly, that where the cabinet no longer enjoys the support of the majority of parliament the cabinet is obliged to resign. As a fourth feature of a parliamentary system we take the condition that parliament is always entitled to vote a motion of censure on the cabinet if for whatever reason it is dissatisfied with the policy of the cabinet.

In regard to the last feature we may note that without interpellation the Finnish constitutional system, with the president as an organ independent of the Diet, could not be characterized as a parliamentary system at all. The possibility that 20 members or more of the Diet can make an interpellation is the only constitutional machinery in Finland whereby the Diet can on its *own initiative* start proceedings which can end in a motion of censure. Interpellation thus makes the Finnish system a »dualist» parliamentary system with an independent president and a cabinet under the parliamentary control of the Diet.

* * *

The parliamentary system has its origins in the constitutional history of England. In a similar manner we can observe that interpellation has its historical roots in the development of the procedure of the French National Assembly. From France the mechanism of interpellations spread to Continental Europe during the nineteenth century. In Finland putting questions to members of the government was made possible in 1906, real interpellations were established in 1917, while the present norms concerning interpellations are in the Parliament Act of 1928.

An interpellation can be started by any member(s) of the Diet, but it must be made in a written form and be specific in its content. The criteria for what is »specific» are determined by the Speaker and, if the House is not satisfied with his interpretation, by the Constitutional Committee.

An interpellation can be presented to the cabinet only if, after the adjournment of the interpellation to a later point of time, at least 20 members of parliament have in a written form supported the motion. Where this is not the case, the interpellation must be dropped by the Speaker. In practice the minimum support required has almost always been secured in advance.

If interpellation has been correctly made from a formal point of view the Speaker must notify the interpellation to the particular member of the government. After this there is a time limit of fifteen days for the government to give its answer. The government is free to decide which of its member(s) will answer the Diet, the preliminary choice by the Speaker not being binding. In regard to the notification by the Speaker there is no time limit. In theory the Speaker could try to obstruct interpellations but in practice this has not taken place. If the time limit for the government has not run out before the end of the session each year, the government need not answer the interpellation at all if it seems fit.

The minister is also entitled to inform the Diet that due to the nature of the subject-matter of the interpellation the government *refuses* to answer the interpellation. This does not, however, prevent the Diet from having the debate and nor even from voting a motion of censure on the government. In declining an answer the government in Finland can use the following grounds: lack of form, the subject-matter of the interpellation being outside the area of competence of the government, an essential change of circumstances having occurred, and reference to the external security of Finland.

After the answer has been given by the minister to the Diet, the general debate on the subject-matter of the interpellation takes place. According to a customary rule the first signatory of the interpellation has the first speech after the answer has been given. According to the same customary rule the speech of the first signatory is followed by the group-speeches of the political parties represented in the Diet according to the number of their representatives. After the group-speeches individual representatives are free to participate in the debate according to the order they have reserved their turn.

After the debate has come to an end it is possible to adjourn the vote of censure to some later period of time. The Speaker and the Constitutional Committee have interpreted these norms as meaning that during the debate the adjournment of interpellation proceedings is not possible.

The culmination point in interpellation proceedings is the vote after the debate. During the debate representatives of those political parties which are in opposition usually propose motions of censure. These proposals must, according to customary rules developed by the Speaker and the Constitutional Committee, be closely enough related to the sub-

ject-matter of the interpellation. Members of the Diet can also put proposals which are not motions of censure but constitute criticism of the actions of the government. If such a proposal is adopted, the government need not resign. Proposals can also be put which expressly state political support for the government. The Diet first votes on the proposals by setting two proposals against each other till only one of them is left. This proposal is then set against the proposal of the Speaker for the simple order of the day. If the latter wins, the Diet has expressed nothing relating to the parliamentary support of the government.

At the end of the debate a minister usually informs the Diet on how the government has *reacted* to the proposals of the members of the Diet. The government can in theory react in four possible ways: it can demand express support, it can demand the simple order of the day, it can regard some of the proposals as motions of censure only, or it can remain passive.

The last-mentioned alternative sometimes causes difficult problems of interpretation. We can talk about a »conflict of wills» if after the vote it appears that the government is interpreting the result contrary to the intentions of the political group(s) which put and voted for the proposal. If the government resigns when the proposal has been intended as mere criticism, the government has been »oversensitive». But if the government refuses to resign after a motion intended as a motion of censure has been adopted, the government can be obliged to resign only by the putting of a new interpellation which expressly states a lack of political confidence with the government.

Beside these main alternatives it is also possible to propose that the matter be sent to some Committee of the Diet for further investigation. If such a proposal is made, voting must first occur on this question. If the matter is sent to a Committee, the Committee concerned will give its recommendation to the whole House. Private members of the Diet can thereafter put their own proposals and then voting takes place on these proposals only. The Speaker cannot propose the simple order of the day any longer. Before the Parliament Act of 1928 interpellations were always sent first to a Committee if the Diet wanted to criticize the government. After 1928 direct proposals for a motion of censure were made possible and in practice no interpellations have been sent to a Committee since 1928.

* * *

In practice we may observe that the use of interpellation in Finland has decreased from its early years but has been to some extent increasing again compared to the 1940s and 1950s:

Table I: Interpellations made 1. 1. 1918—31. 12. 1978

	n	n/year
1910s	23	11,5
1920s	66	6,6
1930s	26	2,6
1940s	10	1,0
1950s	14	1,4
1960s	15	1,5
1970s	20	2,2
Total	174	2,9

The great number of interpellations in the beginning of the period was to some extent due to the weak guarantees for getting an answer from the government, because before 1928 there was no time limit set for an answer. Due to the short lives of cabinets in the 1920s the interpellation could be left unanswered if the cabinet to which it was addressed had not answered before it resigned. But the main reason for the great number of interpellations at that time was, however, the political conflict between the left and bourgeois parties after the Civil War.

In comparing the activity of different political parties we may note that the two big left parties, the Social Democrats and the People's Democrats (Communists) have been the most active groups, due to their almost constant role in opposition in the 1910s, 1920s and 1930s. After the Second World War the Conservative Party has been the most active, because it has been the major opposition party during the big coalition governments of the Centre and the Left.

In regard to the type of government which has had to face interpellations it may be noted that both bourgeois majority and minority governments have been the subject of interpellations considerably more frequently than minority Left and coalition governments. The sharp political contradictions of the 1920s and 1930s are the major reason for this.

In regard to the subject-matter of interpellations we can notice that before the Second World War internal affairs, foreign policy and legal

affairs were the most frequent subjects of interpellations, while after the War economic policy and social policy have been most frequent.

In regard to the effects of interpellations we can present the following table:

Table II: The Effects of Interpellations 1. 1. 1918—31. 12. 1978

	n	%
withdrawn	2	1,1
dropped	14	8,1
left unanswered	15	8,6
refusals to answer	10	5,7
expressing support	2	1,1
simple order of the day	114	65,6
criticism	11	6,3
motion of censure	6	3,5
total	174	100,0

From a legal point of view the great majority of interpellations, about two-thirds of the total amount, have resulted in the simple order of the day. Only in six cases has an interpellation resulted in the most severe legal consequence which it can have in the Finnish parliamentary system: a motion of censure. But two of these six interpellations were put at about same time and were directed against one minister of the cabinet only. The vote on the interpellations took place at the same time and resulted in the resignation of the said individual member of the government (Foreign Secretary Holsti in 1922). Only on four occasions (2.3 %) has the whole cabinet resigned as a result of an interpellation.

* * *

We may also briefly have a look at the subjective purpose as to *why* interpellations have been made and the objective *functions* this special procedure in the Diet serves in the Finnish constitutional law.

The two main goals in making interpellations are the defeat and removal of the government in power or a public investigation of a political issue. Where the only reason for an interpellation is the willingness of the opposition to change the government the subject-matter of the interpellation can be more or less artificial. We noticed, however, that in practice interpellation has been of little importance as a reason for the

resignation of the government. The use of minority governments has decreased after the War to the extent that the other main purpose served by interpellations has become more and more dominant.

In this second main purpose we can distinguish two alternatives. The mere obtaining of information by an interpellation is clearly an abuse of the mechanism because members of the Diet have oral and written questions at their disposal for this purpose. Public criticism of the actions of the government and the wish of the opposition to give a legally-binding guideline to the government is the other main purpose for interpellations from a legal point of view. We must, however, note that interpellations can also have purely political purposes. The fact that almost 30 % of all interpellations have been made during the session immediately before the election shows that opposition parties may try to use interpellations for election propaganda, too.

The most important function the interpellation proceedings serve from a functional point of view is, as we noted already before, the fulfilling of the parliamentary model of government in Finland. With interpellations the Diet can on its own initiative question the parliamentary support for the government of the day. The second important function of interpellations is the protection of political minorities. Although a strong majority government need not be afraid of losing the vote, the publicity given to an interpellation makes it very harmful for the government to lose the debate. It must therefore prepare its answer carefully and sometimes also promise to take into account certain concrete measures in regard to the issues at stake to be sure that its public support does not weaken. Twenty representatives is enough to start interpellation proceedings and thus even a very small opposition may have an effect on the actions of the government.

ASIAHAKEMISTO

Hakemisto on tehty lähinnä täydentämään sisällysluetteloa

- Ahvenanmaan itsehallinto 76
 OY Alkoholiliike AB
 — asema valtion hallinnossa 77—78
 Allekirjoittajat
 — välikysymyksessä 34—35, 39
 Autonomian aika 16—17, 23—26, 41, 43, 54, 125—126
 Bill of Rights 15
 Common Law 3
 Delegointiparlamentarismi 10—12
 Dualismi
 — parlamentarismissa 10—12, 126
 Eduskunta
 — hajoitus 54—55, 67—68, 99, 103—104, 126
 — suhde muihin ylimpiin valtion elimiin 16—21, 23—28, 99, 102—105, 126—127, 131—132
 — vaalit 50, 54, 112
 Eduskunnan keskuskanslia 33, 53
 Eduskunnan (pää)sihteeri 34, 60, 86
 Eduskunnan uudistamiskomitea (1906) 16—17, 23, 59
 Englanti
 — parlamentaarinen järjestelmä 3, 7—8, 11, 12—15
 — kysymysmenettely 23, 24, 73, 84—85, 92
 Epäluottamuslause
 — eri muodot Suomessa 19—21, 132
 — välikysymyksen yhteydessä 24—26, 38, 55, 90, 94, 96—105, 118—125, 128—131
 Fixation du jour 26
 Hallitus, ks. presidentti, valtioneuvosto
 Hallitustoimi 63
 Hearing-menettely 9
 Imperatiivisen mandaatin kieltö (VJ 11 §), 57, 61
 Islanti
 — välikysymysmenettely 86
 Kabinetti- 1. luottamuslause
 — yleensä 20
 — välikysymyksen yhteydessä 94—105
 Kansaneläkelaitos
 — asema valtion hallinnossa 79
 Kansanvaltuuskunta
 — valtiosääntöehdotus 17—18
 Kirjallinen kysymys (VJ 37,1 §) 23—24, 29, 80, 123
 Kontrolliparlamentarismi 10—12, 55, 126
 Korkein oikeus 75—76
 Kunnallinen itsehallinto 76
 Kunnallinen välikysymys 76
 Lakipositivismi 2
 Luottamuslause (nimenomainen)
 — välikysymyksen yhteydessä 94, 96—100, 118—121, 130
 Monarkia
 — monarkistiset hallitusmuotoesitykset 18
 Monismi
 — parlamentarismissa 10—12
 Määräaika
 — välikysymyksen vastaukselle 26, 33, 36—37, 48, 51—53, 55, 65, 86,
 Määräenemmistösäädökset 20, 52
 Negatiivinen 1. minimiparlamentarismi, ks. kontrolliparlamentarismi

- Norja
- parlamentaarinen järjestelmä 10—11
 - välikysymysmenettely 85—86
- Oikeuskansleri 25—27, 63, 64
- Parlamentaarinen immunitetti (VJ 13 §) 32, 56
- Perusteltu päiväjärjestys 24, 32, 40, 42—46, 47, 55, 65, 80, 86, 93—105, 118—121, 127
- Perustuslakikomitea (1917) 17, 25—26, 37
- Perustuslakivaliokunta 32, 40—41, 42—43, 47—48, 53, 58, 81, 87
- Ponsi
- ehdotus perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseksi, ks. perusteltu päiväjärjestys
 - välikysymyksen lopussa 30, 32, 123
- Pouvoir neutre 18
- Praktinen syllogismi 2
- Presidentti
- asema hallituksen muodostamisessa 18—19, 61—63, 67—68
 - välikysymysten vaikutus toimintaan 28, 67—71, 126—127, 130—131
- Puhemiehen ehdotus, ks. yksinkertainen päiväjärjestys
- Puhemies
- menettelyn laillisuuden valvoja 31—32, 34, 37, 39, 40—42, 43—46, 48, 53, 56—57, 80—81, 87, 102
 - kurinpitovalta 32, 39
 - kutsuu eduskunnan koolle sen ollessa hajaantuneena 53, 55
 - välikysymyksen osoittaminen puhemiehelle 32—33, 50—51
 - välikysymyksen tiedonantovelvollisuus ministerille 34—35, 36, 65, 81
- Puhemiesneuvosto 34, 60
- Pöydällepano
- välikysymyksen 40—42
- Ranska
- parlamentaarinen järjestelmä 7—8, 11, 17, 24, 46, 126
 - välikysymysmenettely 22—24, 33, 39, 57, 85, 92—93
- Ruotsi
- kunnallinen välikysymys 76
 - parlamentaarinen järjestelmä 11, 16, 93
 - välikysymysmenettely 24, 33, 85, 92—93
- Ryhmäpuheenvuorot 39—40
- Saksan Liittotasavalta
- parlamentaarinen järjestelmä 11
 - välikysymysmenettely 24, 85
- Selonteko (VJ 36,3 §) 20, 40
- Sotilasasiat
- presidentin päätöksenteossa 69—71
- Suomen Pankki
- asema valtion hallinnossa 78—79
- Suullinen kysymys (VJ 37 a §) 80, 123
- Sveitsi
- valtiollinen järjestelmä 9
- Tanska
- välikysymysmenettely 24, 33, 86
- Tiedonanto tai ilmoitus (VJ 36, 1, 2 §) 19, 40, 80, 101
- Ulkoasiainvaliokunta 71, 89
- USA
- valtiollinen järjestelmä 9
- Valtioneuvosto
- jäsenen oikeus kieltäytyä vastamasta välikysymykseen 24—25, 26, 27, 37—38, 64—66, 83, 84—91, 103—104, 118—120
- Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus 4—5
- Vapauden aika 16
- Välillinen valtion hallinto 79
- Yksinkertainen päiväjärjestys 24, 46—47, 93—97, 100—105, 118—121, 127
- OY Yleisradio AB
- asema valtion hallinnossa 77