SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA N:o 21

PAAVO KASTARI

EDUSKUNNAN HAJOITUS
SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SUOMALAISEN
LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA
N:o 21

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
N:o 21

PAAVO KASTARI

EDUSKUNNAN HAJOITUS
SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN

DIE AUFLÖSUNG DES REICHSTAGES NACH FINNISCHEM RECHT

ZUSAMMENFASSUNG

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

EDUSKUNNAN HAJOITUS SUOMEN OIKEUDEN MUKAAN

KIRJOITTANUT

PAAVO KASTARI

LAKITIETEENKANDIDAATTI, VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin Yliopiston Lainopillisen Tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi 12. oppisalissa lauantaina 21 päivänä syyskuuta 1940 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESTEN YHDISTYS

V A M M A L A 1 9 4 0
TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
ISBN 978-951-855-788-6
(PDF)

ALKUSANAT.

Nykyistä aikaa voidaan tuskin pitää suopeana tutkimustyölle yleensä ja varsinkaan oikeudelliselle ja eritoten valtio-oikeudelliselle tutkimukselle. Maailmaa järkyttävät mullistukset saattavat pyyhkäistä valtiojärjestyksiä, jotka näyttivät vankoilta, muutamassa hetkessä historialliseen menneisyyteen. Ajan vauhti on niin huima, että pelkkä painatus tätä teosta valmistettaessa ei ole voinut sitä seurata. Oikoluvun päättymisen jälkeen on naapurikansojen keskuudessa ehtinyt jälleen tapahtua muutoksia, joita ei enää ole voitu huomioida.

Aika on ankea myös sikäli, että parlamentaarinen ja yleensäkin edustuksellinen hallitustapa, jonka keskeisimpiä kysymyksiä teoksessa yritetään selvitellä, — niin, jopa lain rajoittama hallitusvallan käyttö sellaisenaan — ovat joutuneet väistymään entisestä vallitsevasta asemastaan, näyttävätpä olevan vaarassa joutua kokonaan häviön omiksi. Mitäpä merkitystä niin ollen voisi olla oikeuden ohjeilla asioissa, joissa maailman suurimpien kansakuntien, jopa kokonaisten maanosien kohtalo on jonkin tai joidenkin voimayksilöjen salattujen aivoitusten huomassa! Ja kuitenkin rohkenen lujasti luottaa siihen, että teokseni vähäiseltä osaltaan saa olla mukana omien valtiollisten olojemme ja laitostemme edelleen kehittämisessä sillä pohjalla, johon — siitä olen vakuuttunut — kansamme on äskeisten kokemustensa jälkeen entistä lujemmin sitein kiintynyt.

Minulla on mieluisa velvollisuus kiittää Helsingin Yliopistoa, Alfred Kordelinin säätiötä ja Suomalaista lakimiesten yhdistystä, jotka ovat työtäni ja sen tulosten julkisuuteen saattamista avustaneet. Erityisesti haluan kiittää arvoisaa opettajaani, professori Kaarlo Kairaa, joka on monin tavoin tukenut ja opastanut minua, sekä kunnioitettavaa virkatoveriani, presidentti K. J. Ståhlbergia, jonka myötätunto on minua kannustanut ja jonka arvokkaan koulutuksen jäljet eivät voine olla näkymättä itsenäisenkin työni tuloksissa. Niinikään olen varsin kiitollinen lakitieteentohtori Aarne Rekolalle ja filosofianmaisteri Hannes Tepolle, joilta olen saanut arvokasta apua teoksen viimeistelyssä.

Helsingissä 26 p:nä elokuuta 1940.

Paavo Kastari.

SISÄLLYSLUETTELO.

Alkusanat V
Sisällysluettelo VI
Lähteitä XVII
Lyhennyksiä XXIX

I. HAJOITUSSÄÄNNÖSTÖN KEHITYS JA SISÄLLYS.

I luku.

HISTORIIKKI.

A. Hajoitusoikeuden yleinen kehitys.

1. Syntyminen ja muodostuminen Englannissa.

Parlamentin hajoituksen ja istuntokauden päättymisen erottuminen toisistaan s. 1. Triennial Act s. 5. Jokainen vaalikausi päättyy hajoitukseen s. 6. Erottautumiskehityksen päätekohta s. 11. Muutokset hajoitusvallan käytössä s. 12 ..... 1—13

2. Omaksuminen, leviäminen ja muodostuminen muualla.

Säätyvaltiopäivien aikana ei hajoitusoikeus tullut kysymykseen s. 14. Edustuslaitosten uudistustenkaan jälkeen ei aluksi omaksuttu hajoitusoikeutta s. 15. Hajoitusoikeuden omaksuminen 1814 Ranskan ja 1831 Belgian valtiosääntöihin s. 18. Tämän hajoitusoikeuden ja vastaavan englantilaisen ero s. 19. Hajoitusoikeus ja Benjamin Constantin opit s. 20. Hajoitusoikeuden myöhempi leviäminen ja kehittyminen s. 23. Hajoitusoikeus ja valtiojärjestysten yleinen kehitys s. 26 ..... 13—28

B. Hajoitusoikeuden omaksuminen Suomen valtiosääntöön ja sitä koskevien säännösten muutokset.

1. Säätyvaltiopäivien aika.

Valtiopäivien toimintamuodot kehittyivät pitkälle, mutta hajoitussäännöstöä ei syntynyt s. 29. Siihen viittaavia kehitystendenssejä oli kuitenkin olemassa s. 32 ..... 28—33

2. Hajoitussäännöstön omaksuminen v:n 1906 valtiopäiväjärjestykseen.

Hajoitusoikeus omaksutaan Suomeen mannermaisen, lähinnä Ruotsin esikuvan mukaisena s. 33. VJ-ehdotus korosti erityisesti uusien vaalien toimittamista s. 35. Komitean ehdotus joutui ns. erityisen konferenssin tutkittavaksi s. 37. Ehdotuksen hyväksyminen ja vahvistaminen s. 38. 33—39

3. Hajoitusvallan siirtymisvaihe keisari-suuriruhtinaalta itsenäisen Suomen valtionpäämiehelle.

Vallankumouksen aiheuttama interregnum s. 39. Kiista v:n 1917 hajoitustoimenpiteen pätevyydestä s. 40. Hajoitusvallan siirtyminen ensin eduskunnalle itselleen, sitten valtionhoitajalle ja lopuksi tasavallan presidentille s. 43 ..... 39—44

4. Hallitusmuodon hajoitusoikeutta koskevien säännösten syntyvaiheet.

Hajoitusoikeutta koskeva säännös tavataan jo v:n 1907 HM-ehdotuksessa s. 45. Samoin perustuslakikomitean ehdotuksessa s. 46. Hajoitusoikeus hallituksen esityksissä ja eduskuntakäsittelyssä s. 47 ..... 44—51

4. Hajoitussäännöstöä koskevat myöhäisemmät muutokset.

Hajoitusoikeuden periaatetta ei ole asetettu kiistanalaiseksi s. 51. Hajoitusoikeutta koskevien säännösten muutokset VJ:n uudistuksen yhteydessä s. 52 ..... 51—53

II luku.

EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLLYS.

1. Tutkimustehtävän laatu ja rajat.

Eduskunnan hajoituksella ei ole yleispätevää olemusta, vaan se on lainsäätäjän vapaasti muovattavissa s. 54. Tutkittava, minkälainen se on Suomen nykyisen oikeuden mukaan s. 57 ..... 54—57

2. Hajoitustoimenpiteen pääasiallinen luonne.

Sisällys ei vastaa nimityksen sanallista merkitystä s. 58. Varsinaisena sisällyksenä on eduskunnan uudistaminen eikä sen hajoittaminen s. 60 .. 57—62

3. Eduskunnan toiminnan jaksoittaisuus.

Työskentelynsä järjestelyssä eduskunta on lainsäännösten ja omien päätöstensä varassa s. 63. Valtiopäivät, istuntokaudet ja vaalikaudet s. 64. 62—67

4. Hajoitustoimenpide merkitsee häiriötä eduskunnan säännöllisessä jaksoittaisessa työskentelyssä.

Hajoitus on poikkeuksellinen ilmiö eduskunnan työskentelyssä s. 67. Se katkaisee vaalikauden ja merkitsee häiriötä valtiopäivien ja istuntokauden työssä s. 69 ..... 67—72

5. Toimenpiteen nimitys ja luonnehtiminen ..... 72—74

II. HAJOITUSTOIMENPIDE JA SEN SEURAUKSET.

III luku.

EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN PÄÄTTÄMINEN.

A. Hajoitusvallan käyttäjä.

Hajoitusoikeus kuuluu tasavallan presidentille s. 76. Eduskunnan vaikutus sen käyttämiseen s. 77 ..... 75—79

B. Hajoituspäätöksen syntyminen.

1. Menettely ennen nykyistä hallitusmuotoa.

Menettely Venäjän vallan aikana s. 80. Menettely valtionhoitajakauden aikana s. 83 ..... 80—84

2. Menettely nykyisen hallitusmuodon mukaan.

Valmistelu ja esittely s. 86. Ratkaiseminen s. 87. Päätöksen muoto ja sisällys s. 89. Täytäntöönpano s. 90. Tasavallan presidentin ollessa estyneenä s. 91 ..... 85—91

C. Hajoituspäätöksen tiedoksi antaminen.

Päätöksen saattaminen yleisesti tiettäväksi s. 92. Sen tiedoittaminen viranomaisille s. 93. Sen erityinen tiedoittaminen eduskunnalle ei ole välttämätöntä s. 94. Menettely eduskunnalle tiedoitettaessa s. 95 ..... 91—98

IV luku.

HAJOITUSPÄÄTÖKSEN OIKEUSVAIKUTUKSET.

Yleisiä näkökohtia ..... 99—101

A. Vaikutukset eduskuntaan sen silloisessa kokoonpanossa.

1. Edustajanvaltuuksien jatkuminen ja niiden päättyminen.

Eri mielipiteet edustajanvaltuuksien jatkumisesta s. 102. Kaksi vaihtoehtoa: äänestyksen päättyminen ja vaalin tuloksen määrääminen s. 103. Edustajanvaltuudet jatkuvat siihen asti, kunnes keskuslautakunnista viimeinen on julistanut uudet edustajat valituiksi s. 107 ..... 101—109

2. Vaalimääräyksen antaminen varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla.

Eduskunta ei vanhassa kokoonpanossaan voi enää kokoontua varsinaisille valtiopäiville s. 111. Ylimääräisille valtiopäiville se voi kokoontua s. 112. Ne voivat jatkua säännönmukaiseen tapaan ja ne on säännönmukaiseen tapaan lopetettava s. 113 ..... 110—115

3. Vaalimääräyksen antaminen varsinaisten valtiopäivien aikana.

a. Hajaantumismääräyksen antaminen.

Hajaantumismääräys voidaan antaa myöhemmin s. 117. Sillä voidaan määrätä hajaantuminen tapahtumaan vaalimääräyksen antamisajankohtaa myöhäisempänä aikana s. 118 ..... 115—119

b. Hajaantumismääräyksen vaikutukset.

Se saattaa valtiopäivät hajaantumaan, mutta ei katkaise edustajien toimivaltaa s. 120. Se ei myöskään varsinaisesti lopeta valtiopäiviä, mistä seikasta vain eduskunta itse voi päättää s. 121. Eduskunta ei kuitenkaan enää voi palata varsinaisillekaan valtiopäiville s. 123. Hajaantumismääräyksen vaikutusta on pidettävä valtiopäivien lopettamisen veroisena s. 125. Hajaantumismääräyksellä, joka annetaan valtiopäivien hajaannuttua lomalle, on sama merkitys s. 127. Hajaantumismääräys vaikuttaa tiedoksiantohetkestään ja määräyksessä asetetusta ajankohdasta lähtien s. 129 ..... 119—130

c. Hajaannuttamisen siirtäminen tai määräämättä jättäminen.

Hajaantumismääräystä ei ole pakko antaa s. 131. Silloin varsinaiset valtiopäivät voivat jatkua, palata lomaltaan ja päättyä tavalliseen tapaan s. 132 ..... 130—132

4. Eduskunnan toimintamuodot, toimivalta ja oikeudellinen asema vaalimääräyksen antamisen jälkeen.

Toimintamuodot ja toimivalta ovat samat kuin tavallisestikin s. 133. Hajoitustoimenpiteen yhteydessä presidentti voi vaihtaa varsinaiset valtiopäivät

ylimääräisiin s. 135. Luottamussuhdetta lukuunottamatta hallituksen riippuvaisuus eduskunnasta säilyy s. 136. Samoin myös sen oikeudellinen vastuunalaisuus s. 137 ..... 132—137

5. Valiokuntien ja erikoiselinten asema.

Vaikutukset valiokuntien asemaan johtuvat niiden kiinteästä liittymisestä eduskunnan vastaaviin oloihin. Valtiovarainvaliokunnan erikoisasema s. 138. Ulkoasiainvaliokunnan erikoisasema s. 139. Puhemiesten, oikeusasiamiehen, sihteerin, pankkivaltuusmiesten ja tarkistajain asema s. 140 .. 137—141

6. Kansanedustajan asema.

Edustajanominaisuuden ja toimivallan ennenaikainen menetys s. 141. Palkkio ja immuniteettioikeudet s. 142 ..... 141—143

B. Eduskunnan poikkeuksellinen uudistuminen.

1. Uusien vaalien erikoisuudet.

Vaalimääräys ja sen antaminen s. 144. Vaalien toimittamisaika s. 146. Äänestys ja sen jälkeiset toimenpiteet tapahtuvat säännönmukaiseen tapaan s. 147. Keskus- ja vaalilautakunnat s. 148. Erikoisuudet vaaliluetteloiden laatimisessa ja laillistamisessa s. 149. Edustajanpaikkojen jako vaalipiirien kesken s. 151 ..... 143—152

2. Uuden eduskunnan kokoontuminen.

a. Vaalimääräys on annettu varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla.

Varsinaisten valtiopäivien alkamisaikaa on eräissä tapauksissa lykättävä s. 153 ..... 152—154

b. Vaalimääräys on annettu varsinaisten valtiopäivien aikana.

VJ:n 20,1 § soveltuu ainakin silloin, kun eduskunta on hajaantumismääräyksen nojalla hajaantunut s. 155. Kokoontumisen aika on laskettava hajaantumispäivästä s. 156. Presidentti voi määrätä kokoontumiselle aikaisemmankin ajankohdan s. 157. VJ 20,1 § ei sovellu, jos hajaantuminen ei ole tapahtunut hajaantumismääräyksen nojalla, vaikka sekin on annettu s. 158. Valtiopäivien on silloin kokoonnuttava säännönmukaiseen tapaan ja tarvittaessa edellisillä valtiopäivillä tehdyn päätöksen mukaisesti s. 159. Erityistä kokoontumiskutsua ei tarvita s. 160 ..... 155—161

c. Kokoontuminen ylimääräisille valtiopäiville.

Uusien vaalien ja varsinaisten valtiopäivien alkamisen välisenä aikana eduskunta voidaan kutsua ylimääräisille valtiopäiville s. 161. Kutsu niille voidaan antaa jo ennen edustajanvaaleja s. 162. Uusi eduskunta voi siis kokoontua välittömästi vaalien jälkeen s. 164 ..... 161—164

C. Hajoitustoimenpiteen vaikutukset eduskunnan toimintaan.

1. Hajoitustoimenpiteellä ei ole mitään vaikutusta eduskunnan aikaisempiin päätöksiin eikä toimenpiteisiin.

Toimenpiteisiin, jotka eduskunta yksin suorittaa, ei hajoituksella ole vaikutusta s. 165. Samoin ei lakiesityksen eikä tulo- ja menoarvion hyväksymiseen eikä myöskään syytteen nostamispäätökseen s. 166. Ainoastaan päätös, jolla on annettu epäluottamuslause, menettää merkityksensä s. 169. Päätös on lopullinen, kun puhemies on sen nuijaniskulla vahvistanut. Hajoitus ei enää vaikuta sen tarkistukseen s. 170 ..... 164—171

2. Vaalikauden ja valtiopäivien katkeaminen ja vaihtuminen. Useammat varsinaiset valtiopäivät samana vuonna.

a. Vaalikauden katkeaminen ja vaihtuminen.

Hajoitus aiheuttaa muutoksen sekä kuluvan että uuden vaalikauden pituuteen s. 172. Diskontinuiteettiperiaatteen mukaisesti hajoitus saattaa keskeneräiset asiat raukeamaan s. 174 ..... 171—175

b. Valtiopäivien katkeaminen ja vaihtuminen.

VJ 20,1 §:n nojalla kokoontuvat valtiopäivät ovat uudet varsinaiset s. 176. Ne on avattava ja niiden toiminta tapahtuu säännönmukaiseen tapaan s. 178 ..... 175—180

c. Useammat varsinaiset valtiopäivät samana vuonna.

Hajoitus voi tehdä välttämättömäksi kahdet varsinaiset valtiopäivät samana vuonna s. 181. Varsinaisia valtiopäiviä koskevien säännösten soveltaminen, jos niitä on kahdet samana vuonna s. 182 ..... 180—185

V luku.

EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN OIKEUDELLISTA LUONNETTA SEKÄ SEN PÄTEVYYTTÄ KOSKEVIA NÄKÖKOHTIA.

A. Eduskunnan hajoituksen oikeudellinen luonne.

Hajoitustoimenpide soveltuu säännönmukaisiin jaoitteluihin s. 187. Siihen voi kuulua kolme määräystä: vaalimääräys, hajaantumismääräys ja määräys seuraavien valtiopäivien kokoontumisajasta s. 188. Nämä määräykset voidaan antaa kukin erikseen s. 189. Oikeusseuraamusten luonne s. 191 ..... 186—192

B. Eduskunnan hajoituksen pätevyys.

Hajoituspäätös voi olla mitätön päätöksen tekijän epäpätevyyden, sisällön lainvastaisuuden tai muotovirheen vuoksi s. 193. Päätöksen moitteenalaisuuteen ei sitävastoin voida vedota s. 195. Sen ratkaisijaksi ei ole pätevää instanssia s. 196. Oikeusseuraamusten pätevyys s. 198 ..... 192—199

III. HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMINEN.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA.

Hajoitussäännöstön keskeinen asema valtiojärjestyksen kokonaisuudessa 200—201

VI luku.

HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMISEN SYISTÄ JA TARKOITUKSISTA.

A. Käytännössä sattuneet hajoitustapaukset sekä niiden syyt ja seuraukset.

1. Keisarivallan aika.

Hajoitusoikeutta käytettiin yleensä ns. monarkkisen hajoitusoikeuden hengessä s. 203. Ensimmäinen eduskunnan hajoitus suoritettiin kuitenkin lähinnä eduskunnan senaatille antaman epäluottamuslauseen vuoksi s. 204. 21/2 1909 hajoitus toimeenpantiin eräänlaisena kurituksena puhemies Svinhufvudin avajaispuheen johdosta s. 205. 17/11 1909 hajoitus suoritettiin eduskunnan kieltäydyttyä myöntämästä perustuslainvastaisia ns. sotilasmiljoonia s. 206. 8/10 1910 hajoitettiin eduskunta sen kieltäydyttyä noudattamasta ns. yleisvaltakunnallista lainsäädäntöjärjestystä s. 207. 9/5 1913 määrättiin uudet vaalit säännöllisten vaalien toimittamisajankohtaa koskevan tulkintakiistan vuoksi s. 208 ..... 203—209

2. Keisarivallan kukistumisen ja nykyisen hallitusmuodon voimaan tulemisen välisenä aikana.

Vallankumouksen jälkeen ei hajoitusvaltaa enää käytetty monarkkisen hajoitusoikeuden hengessä s. 209. V. 1917 hajoitettiin eduskunta sen vuoksi, että se oli hyväksynyt ns. valtalain s. 210. V:n 1918—1919 hajoituksen tarkoituksena oli siitä umpikujasta pääseminen, johon kuningaspuuha oli johtanut s. 211. Päämäärä saavutettiinkin s. 213 ..... 209—213

3. Nykyisen hallitusmuodon voimassaolon aikana.

Eduskunnan hajoitus v. 1924.

Kommunistiedustajien vangitseminen syksyllä 1923 s. 214. Siitä tehty kysymys ja välikysymys s. 215. Sosialidemokraatit uhkaavat eduskunta-

lakolla, mutta kaikki porvarilliset puolueet vastustavat hajoitusta s. 215. Presidentti päättää ryhtyä hajoitukseen, jolloin Kallion hallitus eroaa ja tilalle nimitetään Cajanderin s. 216. Eduskunta ja valtioelämä palaavat säännöllisiin oloihin s. 217 ..... 214—217

Eduskunnan hajoitus v. 1929.

Syynä oli hallituksen ja eduskunnan välinen erimielisyys virkamiesten palkkakysymyksessä s. 217. Eduskunta hylkää hallituksen ponnekkaasti ajaman palkankorotusesityksen, jolloin hallitus hajoittaa eduskunnan s. 218. Vaalit käydään palkkausasian merkeissä, mutta hallitus kärsii selvän tappion. Hallitus vaihtuu ja palkkauskysymys ratkaistaan s. 219 ..... 217—220

Eduskunnan hajoitus v. 1930.

Syynä on perustuslainsäädäntöjärjestyksen vaatiman uusintakäsittelyn kiirehtiminen s. 220. Eduskunta valmis hyväksymään ns. Kivimäen linjan, mutta hallitus ei luovu kannastaan, jota taasen sosialidemokraatit eivät hyväksy s. 221. Näissä oloissa kaikki pitävät välttämättömänä hajoitusta s. 222. Vaaleissa kommunisteja ei tullut valituksi ja muutenkin porvarilliset saivat niin suuren voiton, että kommunistilakien taakse saatiin vaadittava 2/3 enemmistö s. 224. Hajoituksen mahdollisuus on poliittisissa pulmatilanteissa muulloinkin tullut päiväjärjestykseen s. 223 ..... 220—224

B. Hajoitusoikeuden käyttämistarkoitusten erittelyä valtiosääntömme kokonaisuuden kannalta.

Hajoitus on meillä poikkeuksellinen toimenpide s. 224. Hajoituksen tulos ei ratkaise riitakysymystä s. 225. Perustuslainsäädäntöjärjestys, lepäämäänjättämissäännöstö ja presidentin veto-oikeus voivat luoda erikoisia edellytyksiä hajoitusoikeuden käyttämiselle s. 227. Yleisen mielipiteen muutokset ja hajoitusoikeus s. 230 ..... 224—231

VII luku.

HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMISTÄ RAJOITTAVISTA OIKEUDELLISISTA EDELLYTYKSISTÄ.

1. Ennen uuden eduskunnan syntymistä ei uutta vaalimääräystä saa antaa.

Eduskunnan olemassaolo hajoitustoimenpiteen edellytyksenä s. 233. Vaalimääräyksen antamisen ja uusien vaalien toimittamisen välisenä aikana ei uutta vaalimääräystä saa antaa s. 235. Lakimääräisen vaalikauden kahtena viimeisenä kuukautena ei myöskään saa antaa vaalimääräystä eikä siis hajaantumismääräystäkään s. 236 ..... 232—237

2. Usean perättäisen hajoitustoimenpiteen mahdollisuus.

Hajoitustoimenpiteeseen voidaan ryhtyä periaatteellisesti heti edustajanvaalien toimittamisen jälkeen s. 237. Uuden eduskunnan on saatava ko-

koontua aloittamaan keskeytyneitä valtiopäiviä s. 238. Se ei estä vaalimääräyksen antamista s. 239 ..... 237—240

3. Eduskunnan lakimääräiset tehtävät eivät aseta oikeudellisia esteitä vaalimääräyksen antamiselle.

Eduskunnan jokahetkinen kokoontumismahdollisuus ei ole esteenä sen hajoittamiselle s. 240. Eduskunnan määräaikaiset tehtävät eivät koidu esteeksi hajoitustoimenpiteelle s. 241. Myöskään tulo- ja menoarviokäsittely ei aseta oikeudellista estettä s. 242. Ei myöskään lepäämään jääneen lakiehdotuksen käsittely s. 245 ..... 240—245

VIII luku.

HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMINEN JA PARLAMENTARISMI.

A. Yleisiä tasavallan presidentin päätösvaltaa koskevia näkökohtia.

Ministerinmyötävaikutuksen erikoinen järjestely meillä s. 249. Presidentin päätösten lain- ja perustuslainmukaisuuden takeet s. 252. Presidentin päätösvalta ja ministeristön parlamentaarinen vastuu s. 254. Erichin käsitys s. 255. Hermansonin käsitys s. 258. Ståhlbergin käsitys s. 262. Hallitusmuotomme konstitutionalismin ja parlamentarismin yhteensovittaminen on vaikeata s. 261. Parlamentarismin edellytyksenä on ministeristön oikeus myötävaikutuksen kieltämiseen s. 269. Presidentti ei saa tehdä päätöstä, josta ministeristö kieltäytyy vastaamasta s. 271. Johtopäätökset vastakkaisista käsityksistä s. 278. Ratkaisu vaihtoehtojen välillä ei ole vakaantunut s. 280 ..... 248—281

B. Hajoitustoimenpide ja parlamentaarinen luottamus-vaatimus.

Valtioneuvoston asema presidentin ja eduskunnan välissä, kummankin luottamuksen varassa s. 282. Epäluottamuslause ja sen merkitys s. 283. Sellaisen valtioneuvoston asema, jolle eduskunta on antanut epäluottamuslauseen s. 286. Hajoitustoimenpide ja epäluottamuslause s. 287. Eduskunnan hajoittaminen vastoin sen tahtoa, mutta sen luottamukseen nojaten ei ole mahdollista s. 289. Parlamentaarinen selitys hajoitustoimenpiteelle vastoin eduskunnan omaa tahtoa: siihen voidaan ryhtyä vain uuden eduskunnan luottamuksen varassa s. 293. Hajoitustoimenpide katkaisee luottamussuhteen vanhaan eduskuntaan ja siirtää sen uuteen kohdistuvaksi sekä poistaa siten edellisen antaman epäluottamuslauseen vaikutukset s. 294. Esitetyn teorian perustelua s. 297. Vanha eduskunta menettää kaiken parlamentaarisen merkityksensä s. 300. Suomen hajoitussäännöstö ja parlamentarismin tekniikka s. 302 ..... 281—305

C. Eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön vaihtaminen uuteen ministeristöön ja hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen tämän myötävaikutuksella.

1. Ristiriidan kärjistyminen samanaikaiseen ministeristön vaihdokseen ja eduskunnan hajoitukseen.

Ristiriidan kärjistyminen presidentin ja valtioneuvoston välillä johtaa ministeristön vaihdokseen s. 307. Vallitsevan käsityksen mukaan on ministeristön pyydettävä eroa, mutta uuden nimittämisessä joudutaan jälleen törmäämään parlamentariseen luottamusperiaatteeseen s. 307. Jos valtioneuvostolla on oikeus kieltäytyä myötävaikutuksesta, on presidentin se erotettava s. 311. Presidentti voi erottaa eduskunnan luottamustakin nauttivan ministeristön s. 314. Erottamisoikeuden parlamentaarinen selitys s. 315. Ratkaisu vallitsevan käsityksen perustalta s. 317. Vaihtoehtoisten linjojen yhtyminen s. 319 ..... 305—320

2. Hajoitushallituksen muodostaminen.

Hajoitushallitus ei voi olla ns. presidentinhallitus s. 321. Hajoitushallitus on vanhasta eduskunnasta riippumaton, mutta sen täytyy voida ajatella nauttivan uuden eduskunnan luottamusta s. 323. Kaksi vaihtoehtoa: joko ns. taisteluhallituksen tai ns. toimitusministeristön myötävaikutuksella tapahtuva hajoitus s. 324. Toimitusministeristön muodostaminen ja toiminta s. 325. Taisteluhallitus ja uusi eduskunta s. 332. Ns. ministerilakon mahdollisuus ja sen seuraamukset s. 334. Hajoitushallitusten oikeudellinen asema s. 338. Valtionpäämiehen aloitteesta suoritetun hajoituksen soveltuminen parlamentaariseen järjestelmään s. 341 ..... 320—344

3. Hajoitushallituksen muodostamisen valtiosäännönmukaisuuden takeet.

Presidentin vallankäyttöä koskevien rajojen merkitys s. 345. Parlamentaarisen vastuunalaisuuden katkeaminen ministeristön vaihdoksessa s. 346. Ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentaminen muualla ja meillä s. 347. Muunlainen myötävaikutus ministeristön vaihdoksessa s. 349. Presidentin vallankäyttöä koskevan vallitsevan käsityksen mukaan on pulman ratkaisu yksinkertainen s. 351. Myöskään toisen teorian mukaan ei presidentti ministeristön vaihdoksessa ole sidottu eroavan ministeristön parlamentaariseen vastuuseen s. 352. Läsnäolollaan siinä istunnossa, jossa ministeristön vaihdos päätetään, joutuu eroava valtioneuvosto siitä oikeudelliseen vastuuseen s. 354. Tämä merkitsee vastuuta mm. siitä, että uuden ministeristön nimittäminen sellaisenaan ei ole parlamentaarisen luottamusperiaatteen vastainen s. 357. Eroava valtioneuvosto ei kuitenkaan voi tehokkaasti estää valtiosäännön vastaista nimitystä s. 360. Virkamies, joka varmentaa ministeristön vaihdosta koskevan pää-

töksen, on siitä oikeudellisessa vastuussa ja voi kieltäytyä varmennuksesta s. 362. Ristiriita eroavan ministeristön, oikeuskanslerin ja varmentajan välillä s. 366. Varmennusta on pidettävä päätöksen valtiosäännönmukaisuuden takeena s. 370. Varmennus ja vastuunalaisuusjärjestelmän täydellisyys ja yhtenäisyys s. 371 ..... 344—375

D. Parlamentarismista johtuvista hajoitusvallan käyttämisen rajoituksista.

Hajoitustoimenpide heti vaalien jälkeen ei ole yleensä luvallinen s. 376. Kaksi hajoitusta samasta syystä s. 379. Parlamentarismin periaate supistaa välittömän toiskertaisen hajoituksen mahdollisuudet minimaalisiksi s. 381. Toiskertainen hajoitus myöhemmässä vaiheessa luvallinen s. 385. Tutkimustulosten yleisen luonteen erittelyä s. 387 ..... 375—389

Zusammenfassung ..... 390—417

LÄHTEITÄ:

Kirjallisuuteen viitattaessa käytetään ainoastaan tekijän nimeä ja useaniteisistä teoksista lisäksi asianomaisen niteen järjestysnumeroa. Saman tekijän useampiin julkaisuihin viitattaessa käytetään kuitenkin vain useimmin viitatun julkaisun kohdalla pelkkää tekijän nimeä ja muissa tapauksissa lisäksi julkaisun nimeä joko täydellisenä tai siten lyhennettynä kuin sulkeissa sen kohdalla on merkitty. Artikkeleista mainitaan kuitenkin ainoastaan aikakauskirjan tai muun kokonaisjulkaisun nimi lyhennettynä sekä sen vuosiluku tai vuosikerran numero. Erityiseen lyhennysluetteloon on merkitty aikakauskirjoista käytetyt lyhennykset.

Lisäksi on lähteinä käytetty sanomalehdistöä, valtiopäivien asiakirjoja ja pöytäkirjoja sekä valtioneuvoston, senaatin ja valtionhoitajan kanslian pöytäkirjoja ja asiakirjoja ynnä eduskunnanuudistuskomitean ja perustuslakikomitean valtionarkistossa säilytettäviä asiakirjoja.

Ahava, Iivar: Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914.

— » — Valtalaki, sen synty ja vaiheet. — Historiallinen aikakauskirja XXIII 1925 s. 201—233.

Ahla, Eino J.: Kansaneduskunta. — Valtiotieteiden käsikirja I. Helsinki 1921 s. 418—439.

Andersen, P.: Om ugyldige Forvaltningsakter med saerligt Henblik paa Ugyldighedsgrundene. Kjøbenhavn 1924.

Andrén, Georg: Till den moderna parlamentarismens formlära. Några anteckningar. — SvT 1932 s. 1—19.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. 3. Bearb. 10. Aufl. Berlin 1929.

Anson, William R.: The Law and Custom of the Constitution I, 4th Ed., II: 1—2, 3rd Ed. Oxford 1909, 1907, 1908.

Aschehoug, T. H.: Norges nuvaerende statsforfatning III. 2. udg. Christiania 1893.

Barthélemy, Joseph: Le gouvernement de la France. Paris 1939.

— » — Valeur de la liberté et adoption de la republique. Paris 1935. (Valeur de la liberté.)

Barthélemy, Joseph, & Duez, Paul: Traité de droit constitutionnel. Nouvelle éd. Paris 1933.

Berlin, Knud: Den danske Statsforfatningsret I. 4. Udg. Kjøbenhavn 1937.

— » — Opløsningsretten overfor lovgivende Forsamlinger. En sammenlignende retshistorisk og dogmatisk Undersøgelse. Kjøbenhavn 1906.

Berlin, Knud: Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande. 3. Udg. Kjøbenhavn 1938. (Forfatningsudviklingen.)

— » — Folketingsparlamentarismens Afløsning. Landsregering — ikke Partiregering. Kjøbenhavn 1927. (Folketingsparlamentarism).

Björksten, S. R.: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.

— » — Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamentarisk republik. — SvT 1930 s. 398—413.

Brotherus, K. R.: Mietintö eri vaalijärjestelmien vaikutuksesta eduskunnan kokoonpanoon ja tehtäviin. Komiteanmietintö n:o 2. Helsinki 1934.

— » — Kysymys tasavallan presidentin hajoitusvallan tehostamisesta Ranskassa. — Lakimies 1939 s. 218—242.

Brusewitz, Axel: Den polska diktaturens konstitutionella grundvalar. — SvT 1928 s. 281—299.

— » — Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen. Några grundlinjer. — SvT 1923 s. 293—310.

B-(rusewit)z, A.: K. J. Ståhlberg, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning. — SvT 1928 s. 77—80.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja N:o 14. Vammala 1938.

Bryce, James: Nykyajan kansanvaltoja I—II. Suom. Jussi Teljo. Porvoo 1933.

Burdeau, G.: Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre. Paris 1932.

Bülow, Christian v.: Die Auflösung der Volksvertretung im Reich und in den Ländern. (Diss.) Göttingen 1933.

Cannac, M.: Le droit de dissolution de la Chambre des députés. (Thèse). Paris 1927.

Capitant, René: La crise et la réforme du parlementarisme en France. Chronique constitutionnelle française (1931—1936). — JöR 1936 s. 1—71.

Carré de Malberg, R.: Contribution à la Théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français I—II. Paris 1920, 1922.

Castberg, Frede: Nogen Ord om Magtfordelingsprincippet og dets Stilling i fransk og norsk Statsret. — Tidsskrift for Retsvidenskab 1918 s. 243—296.

— » — Norges Statsforfatning I—II. Oslo 1935.

— » — Spørsmålet om innførelse av opløsningsrett for kongen. Oslo 1934. (Opløsningsrett).

Cederström, Bror Gösta: B. Mirkine-Guetzévitch, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. — SvT 1931 s. 494—499.

Charpentier, Axel: W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. — JFT 1923 s. 387—399.

Constant, Benjamin: Oeuvres politiques. Paris 1874.

Couzinet, Paul: La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire. — Rev. droit pub. 1933 s. 495—564.

Crozat, Charles: Les constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande. — Bibliothèque de l'Institut de Législation comparée de Toulouse. Série des constitutions I. Toulouse 1925.

Csekey, Stephan v.: Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934. — JöR 1935 s. 411—458.

Dareste, F.-R. & P.: Les constitutions modernes. Europe I—III. 4me éd. entièrement refondue par *Joseph Delpech* et *Julien Laferrière*. Paris 1928, 1929, 1931. Sekä Espanjaa koskeva lisäys v:lta 1932.

Dendias, Michel: Le Chef de l'État républicain et le Rajustement de l'Exécutif. Paris 1937.

Dicey, A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 8th Ed. London 1915.

Dreher, Eduard: Geschäftsregierung und Weimarer Verfassung. — Zeitsch. öff. Recht 1931 s. 423—434.

Duez, Paul: Les actes de gouvernement. Bibliothèque de l'Institut international de droit public. Paris 1935.

Duguit, Léon: Traité de droit constitutionnel I—IV. 2me éd. Paris 1921—1924.

Edén, N.: Den svenska riksdagen under femhundra år. Stockholm 1935.

Eduskunnanuudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1906.

Erich, Rafael: Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). — Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band XVII. Tübingen 1912. (Staatsrecht).

— » — Das öffentliche Recht in Finnland. — JöR 1913 s. 293—300.

— » — Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finnland. — JöR 1922 s. 103—121.

— » — Die Verfassungsentwicklung in Finnland bis Ende 1931. — JöR 1932 s. 320—337.

— » — Eduskunnan hajoituksen vaikutukset. — Lakimies 1924 s. 9—15.

— » — Ein Blick auf die neueste politische Gesetzgebung Finnlands. — JöR 1908 s. 431—443.

— » — Finlands nya riksdagsordning (13 januari 1928). — SvT 1928 s. 488—497.

— » — Finlands parlamentarism — Ett tjugoårsminne. — Svensk Tidskrift 1937 s. 252—258.

— » — Finlands riksföreståndares ställning och befogenheter. — JFT 1923 s. 21—38.

— » — Finsk parlamentarism. Missriktad lagstiftning. — Det nya Sverige 1917 s. 352—363.

— » — Hallituksen vastuunalaisuus nykyaikaisissa valtioissa. — Lakimies 1909 s. 1—17, 62—78.

— » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. — JFT 1924 s. 72—157.

— » — Muutamia piirteitä hallituksen asemasta nykyajan valtioissa. — Lakimies 1908 s. 205—223.

— » — Muutamia puolia kansanedustuksen teoriaa. — Lakimies 1910 s. 55—65.

— » — Nytt liv i gammal grundlag. Ett tjugoårsminne. Nordisk Tidskrift 1937 s. 295—303.

— » — Några drag ur Finlands politiska liv under de senaste åren. — Svensk Tidskrift 1923 s. 226—242.

— » — Parlamentarism och riksdagsupplösning i Finland i belysning av de senaste tilldragelserna. — Svensk Tidskrift 1924 s. 91—100.

— » — Parlamentarismi. — Valtiotieteiden käsikirja III. Helsinki 1923 s. 68—81.

— » — Presidentinvaali ja pääministerintoimi. Muutamia huomautuksia. — Uusi Suomi 8/3 1931.

— » — Robert Hermanson, Svensk konungamakt, parlamentariskt styrelsesätt och folkviljan. — SvT 1916 s. 61—64.

Erich, Rafael: Regeringsmakt och parlamentarism. — SvT 1930 s. 495—503.
— » — Sananen ylim. valtiopäivien hajoittamisesta. — Lakimies 1910 s. 291—297.
— » — Suomen oikeusasema. Piirteitä sitä koskevien tieteisopillisten kysymysten käsittelystä Venäjän vallan viimeisinä aikoina sekä murroskautena. Vammala 1938.
— » — Suomen valtio-oikeus I—II. Porvoo 1924, 1925.
— » — Valtioelämän murroskaudelta. Helsinki 1917.
— » — Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I—II. Porvoo 1909.
— » — Y. W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. — Lakimies 1924 s. 52—64.
Esmein, A.: Éléments de droit constitutionnel français et comparé. 7me éd. revue par *Henry Nézard* I—II. Paris 1921.
Estlander, Ernst: Bidrag till tolkningen af regeringsformens stadganden om budgeten. — Festskrift för Friherre R. A. Wrede. Helsingfors 1921 s. 235—248.
Fahlbeck, Pontus: Personligt Rådsvälde eller folkligt Konungadöme. Några tankar för dagen. — SvT 1914 s. 90—103.
— » — Engelsk parlamentarism contra svensk.. Ett stycke nutidshistoria. Lund 1916.
— » — Engelsk och svensk parlamentarism. — SvT 1904 s. 1—30, 73—103.
— » — Finland och dess nya landtdag. — SvT 1906 s. 235—252.
— » — Konungens rätt att upplösa riksdag. — SvT 1912 s. 58—61.
Fournier, Jaques: Aspect et développement modernes du droit de dissolution des assemblées parlementaires. (Thèse). Paris 1934.
Freytagh-Loringhoven, Axel v.: Reichsverfassung und Staatspraxis. — Zeitschrift für Politik 1926 s. 223—262.
Getzlaff: Die Gegenzeichnung beim Kanzlerwechsel. — DJZ 1929 s. 304—306.
Gebhard, Ludwig: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs. München 1932.
Giese, Friedrich: Deutsches Staatsrecht. Allgemeines, Reichs- und Landes-Staatsrecht. Berlin u. Wien 1930.
Gmelin, Hans: Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924. — AöR Neue Folge 8. Bd. 1925 s. 192—224.
Gohlke, Ernst: Die Verantwortung des Reichspräsidenten. (Diss.) Marburg 1934.
Gordon, Ezékiel: Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'État. Paris 1932. (Le rôle du chef de l'État).
— » — La Responsabilité du Chef de l'État dans la pratique constitutionnelle récente. Étude de Droit comparé. Paris 1931. (La responsabilité).
Grette, Sverre: Frede Castberg, Norges Statsforfatning. — NAT 1937 s. 60—64.
Hagman, K.: Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register. Stockholm 1902. (Sveriges Grundlagar I).
— » — Sveriges grundlagar och konstitutionella stadgar m.m. med kortfattade förklaringar. 4. uppl. Stockholm 1915. (Sveriges Grundlagar II).
Haikal, Y.: Le président du conseil et l'évolution du parlementarisme en France. Paris 1937.
Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.

Halme, Helge: Välikysymyssäännöstö Suomen oikeuden mukaan. — Lakimies 1929 s. 12—39.

Haralds, Hjalmar: Den moderna folkrepresentationens uppkomst. En historisk undersökning. Lund 1924.

Hatschek, Julius: Deutsches und preussisches Staatsrecht I. 2. Aufl., neubearb. und hsgg. von *Paul Kurtzig*. Berlin 1930. (Deutsches Staatsrecht I).

— » — Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. — Handbuch des Oeffentlichen Rechts IV II 4 I. Tübingen 1905. (Englisches Staatsrecht I).

— » — Session, Prorogation, Adjournement und Dissolution des Parlaments. Ihre Entstehungsgeschichte und Bedeutung im englischen Parlamentsrechte. — Zeitsch. für Staatsw. 1901 s. 152—192.

Hauriou, Maurice: Précis de droit constitutionnel. 2me éd. Paris 1929.

Hausen, Horst: Das Präsidialkabinett. Eine staatsrechtliche Betrachtung der Kabinette von Brüning bis Hitler. Erlangen 1933.

Headlam-Morley, Agnes: The New Democratic Constitutions of Europe. A Comparative Study of Post-war European Constitutions with Special Reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, the Kingdom of the Serbs, Croats & Slovenes and the Baltic States. London 1928.

Heilbrunn, Otto: Rechte und Pflichten der geschäftsführenden Reichsregierung. — AöR Neue Folge 21. Bd. 1932 s. 385—403.

Helo, Johan: Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan. — Lakimies 1926 s.

Herlitz, Nils: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Stockholm 1928.

Hermanson, Robert: Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I—IV. Helsingfors 1894, 1892, 1892 ja 1893. (Statsförfattningsrätt I—IV).

— » — Asiantuntijanlausunto perustuslakikomitealle sen hallitusmuotoluonnoksesta. Painosta julkaisemattomana perustuslakikomitean asiakirjoissa valtionarkistossa.

— » — Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag. — JFT 1924 s. 55—71.

— » — Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus. Suom. Eino Voionmaa. Porvoo 1927. (Epäkohtia Suomessa).

— » — Finlands självständighet. — JFT 1925 s. 6—62.

— » — Näkökohtia valtiosääntökysymyksessämme. Helsinki 1918.

— » — Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket. Helsingfors 1884. (Om Finlands ständer).

— » — Om propositioners överlämnande till riksdagen. Tillika ett bidrag till frågan om förhållandet mellan riksdagen och regeringsmakten. — JFT 1928 s. 8—18.

— » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Suom. K. Kaila. 2. p. Porvoo 1928. (Hermanson).

— » — Svensk konungamakt, parlamentariskt styrelsesätt och folkviljan. Med anledning af några under 1914 års meningskonflikter i Sverige förfäktade läror. Helsingfors 1915. (Svensk konungamakt).

— » — Till belysning af landtdagsordningens stadganden om landtdags »upplösning» och nya val. — JFT 1910 s. 301—316.

— » — Utlåtanden och betänkanden. Helsingfors 1933.

— » — Vuoden 1917 Valtiopäivät. Porvoo 1917.

Herrfahrdt, Heinrich: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis. Berlin 1927.

Herrfurth, K.: Die Berechnung der Legislaturperiode des Preussischen Landtags und des Deutschen Reichstags. — Verwaltungsarchiv 1906 s. 89—118.

Hoffmann, E. H.: Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern. Eine rechtsvergleichende Betrachtung unter Gesichtspunkten politischer Dynamik. — AöR Neue Folge 7. Bd. 1924 s. 257—303.

Hjelt, Edvard: Vaiherikkailta vuosilta I—II. Helsinki 1920.

Hula, Erich: Deutscher und englischer Parlamentarismus. — Zeitsch. öff. Recht 1931 s. 368—377.

Israël, A.: La dissolution. Pourquoi? Comment? Paris 1934.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. *Walter Jellinek.* Berlin 1914.

— » — Ausgewählte Schriften und Reden I—II. Berlin 1911. (Schriften und Reden).

Jellinek, Walter: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine verwaltungs- und prozessrechtliche Studie. Tübingen 1908.

— » — Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde I Abt. II. 2. Leipzig & Berlin 1925. (Verfassung und Verwaltung).

Juva, Einar W.: Suomen kansan aikakirjat suomalaisen historiallisen kirjallisuuden pohjalla IX—X. Helsinki 1937, 1938.

Jöhricke, Rudolf: Die Auflösung des Parlaments. (Diss.) Würzburg 1932.

Kaira, Kaarlo: Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932.

— » — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. (Kaira).

— » — Presidentin valta ja parlamentarismi. — Uusi Suomi 29/10 1936.

— » — Puheenvuoro Pohjoismaisen hallinnollisen liiton 5. kokouksessa Oslossa 28. 6. 1933. — NAT 1933 s. 335—341.

Kallio, Kyösti: Maalaisliiton suhde hallituksiin. — Heräävä maaseutu III. Vaasa 1936.

Kansallisen Kokoomuspuolueen vaalikirja 1924. Helsinki 1924.

Kastari, Paavo: Équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. — Rapports relatifs à la Finlande présentés au congrès international de droit comparé réuni à la Haye du 26 juillet au 1er août 1937. — Annales Academiae scientiarum fennicae B XXXVIII 2. Helsinki 1937.

— » — Hans Kelsenin valtiokäsitys. — Lakimies 1937 s. 1—19.

— » — Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. — Lakimies 1936 s. 80—100.

Kekkonen, Urho: Kunnallisvaaleja koskeva lainsäädäntö selitettynä. 3. uudistettu painos. Jyväskylä 1939.

Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.

— » — Das Problem des Parlamentarismus. Wien & Leipzig 1926.

— » — Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht. Tübingen 1922. (Der soziologische und juristische Staatsbegriff).

Kelsen, Hans: Reine Rechtslehre. Leipzig u. Wien 1934.
— » — Vom Wesen und Wert der Demokratie. 2. Aufl. Tübingen 1929.
— » — Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode. Tübingen 1911.
— » — Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriss entwicklungs-geschichtlich dargestellt. Tübingen 1923.
Kertomus, Kansallisen Edistyspuolueen puoluehallituksen, toimintavuodelta 1923—1924. Helsinki 1924.
— » — Kansallisen Edistyspuolueen puoluetoimikunnan, 1/4 1929—31/3 1930. Helsinki 1930.
Kertomus Maalaisliiton toiminnasta v:lta 1924. Kuopio 1925.
Kertomus, Sos.-dem. puoluetoimikunnan ja piiritoimikuntien, vv. 1929—1932. Helsinki 1933.
Kieschke, W.: Die Vertagung, Schliessung und Auflösung des Deutschen Reichstags in ihren rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen. Berlin 1907.
Koulicher, A. M.: La démocratie anglaise et le droit de dissolution. — Ann. pol. franç. 1935 s. 97—130.
Küchenhoff: Wiederholte Reichstagsauflösung durch den Reichspräsidenten. — DJZ 1930 s. 621—623.
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I. 5. Aufl. Tübingen 1911.
Lagerroth, Fredrik: Upplösningsprerogativet enligt svensk rätt. — SvT 1926 s. 393—407.
— » — Var konungens borggårdstal grundlagsstridigt? — Tiden 1924 s. 34—41.
Lainvalmistelukunnan ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen 21 §:n muuttamisesta (n:o 10/1939). Helsinki 1939.
Lainvalmistelukunnan mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (n:o 5/1936). Helsinki 1936.
Lammers: Die Auflösung des Reichstags und ihre staatsrechtliche Wirkungen. — Staats- und Selbstverwaltung 1924/1925 s. 114—119.
Langhoff, Aug.: Sju år såsom Finlands representant inför tronen. Minnen och anteckningar. I—III. Helsingfors 1922, 1923.
Laski, Harold J.: The position of parties and the right of dissolution. Fabian tract n:o 210. London 1924.
Leyret, Henry: Le président de la République. — Son rôle. — Ses droits. — Ses devoirs. Paris 1913.
Lie, Mikael H.: Minister-ansvaret ute og hjemme. Oslo 1926.
Lindman, Sven: Kring presidentvalet i Finland. — SvT 1937 s. 156—162.
— » — Några synpunkter på vår parlamentarism. — Granskaren 1935 s. 72—75.
— » — Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Uppsala & Stockholm 1935. (Parlamentarismens införande).
— » — Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem. Åbo 1937.
Loening, Otto: Die Auflösung der Parlamente unter besonderer Berücksichtigung des Danziger Volkstages. — Zeitschrift für Politik 1925 s. 109—138.
Low, Sidney: The Governance of England. Revised Ed. London 1931.
Lowell, A. Lawrence: The Government of England I, New Ed. with Additional Chapter. II. New York 1924.

Malmgren, Robert: Sveriges Författning. En lärobok i svensk statsrätt. I: 1—2, II: 3. Malmö 1929, 1932, 1936.

— » — Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 3. uppl. Stockholm 1937. (Sveriges grundlagar).

Matter, Paul: La Dissolution des assemblées parlementaires. Étude de droit public et d'histoire. Paris 1898.

— » — Histoire du droit de dissolution en France. — Ann. école libre 1898 s. 220—248, 375—401.

Mechelin, L.: Précis du droit public du Grand-Duché de Finlande. Helsingfors 1886. (Précis).

— » — Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland. — Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band 4: II. Freiburg 1889. (Staatsrecht).

— » — Suomen itsehallinto ja perustuslait. Arvostelu täysin palvelleen professorin N. D. Sergejeffskyn Pietarissa julkaisemasta tämän nimisestä kirjasesta. Tukholma 1903.

— » — Storfurstendömet Finlands grundlagar jemte Ståndsprivilegierna och gällande Författningar angående Styrelseverket. Helsingfors 1891.

Melander, C. G.: Statsrevision och nyriksdagsteori. — SvT 1934 s. 381—395.

Meyer, Karsten: Regeringsmakt og Parlamentarisme. — SvT 1930 s. 486—490.

Mikä vei eduskunnan hajoittamiseen. Päivänkysymyksiä 8. Tampere 1908.

Mirkine-Guetzévitch, B.: La revision constitutionnelle. — Rev. pol. par. 1933 s. 237—249.

— » — La revision de la Constitution française. — Ann. pol. franç. 1934 s. 1—30.

— » — Les nouvelles constitutions de l'Europe nouvelle. 2e éd. revue et augmenté. Paris 1930. (Les nouvelles constitutions).

— » — Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. 2e éd. Paris 1936 (Les nouvelles tendances).

— » — Les recents revisions constitutionnelles en Europe (1933—1935). — Bulletin législ. comp. 1935—1936 s. 83—100.

Morgenstierne, Bredo: Engelsk parlamentarisme. Dens vekst og hovedlinjer. Kristiania 1916.

— » — Laerebok i den norske statsforfatningsret I—II. 3. utg. Oslo 1926, 1927.

Muir, Ramsay: How Britain is governed. A critical analysis of modern developments in the British system of government. 3th ed. London 1933.

Nauman, Christian: Sveriges Statsförfattningsrätt I—IV. Ny uppl. oversedd och tillökad. Stockholm 1879—1884.

— » — Svenska statsförfattningens historiska utveckling. Stockholm 1875.

Nawiasky, Hans: Erwägungen zu dem Volksbegehren auf Auflösung der Volksvertretung. — AöR Neue Folge 21. Bd. 1932 s. 173—182.

Nevanlinna, E.: Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Helsinki 1921.

Oftedal, Lars: Regjeringsmakt og parlamentarisme. — SvT 1930 s. 491—494.

Ogg, Frederic Austin: English Government and Politics. New York 1930.

Olsson, G.: Det statsrealistiska problemet med särskild hänsyn tagen till den rättsfilosofiska skolan i Wien. Lund 1925.

Ordinaire, Maurice: La révision de la Constitution. Paris 1934.

Palmén, E. G.: Suomen valtiopäiväin historia. Porvoo 1910.

Perustuslakikomitean mietintö n:o 7. Helsinki 1917.

Piip, Ants: Eestin valtiosääntö historialliselta ja dogmaattiselta kannalta tarkasteltuna. — Lakimies 1940 s. 8—29.

Poetzsch, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924). — JöR 1925 s. 1—248.

Poetzsch-Heffter, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung II (vom 1. Januar 1925 bis 31. Dezember 1928). — JöR 1929 s. 1—141.

Poetzsch-Heffter, Fritz, in Zusammenarbeit mit Dr. *Carl-Hermann Ule, Karl Dernedde* und *Joachim Brennert:* Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung III (vom 1. Januar 1929 bis 31. Januar 1933). — JöR 1933—1934 s. 1—204.

Pohl, Heinrich: Die Auflösung des Reichstags. Akademische Antrittsrede. Stuttgart 1921.

Puhakka, Y. W.: Eräs arvostelu. — Lakimies 1924 s. 245—262.

— » — Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.

— » — Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923. (Ministerien vastuunalaisuus).

— » — Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen. Sortavala 1919. (Puhakka).

— » — Suomen presidentin oikeudellinen asema. — Lakimies 1923 s. 1—29.

— » — Valtakunnanoikeuksista ja ministerioikeudenkäynneistä. — Defensor Legis 1923 s. 65—76.

Pöytäkirja, tehty sen Erityisen Konferenssin kokouksissa 14, 17, 22, 25 ja 27 p:nä Maaliskuuta sekä 7 ja 14 p:nä Huhtikuuta 1906, joka Armollisimmasti oli asetettu tarkastamaan ehdotusta Armolliseksi esitykseksi Suomen Valtiosäädyille uudesta valtiopäiväjärjestyksestä. Helsinki 1906. (Pöytäkirja valtiopäiväjärjestyksestä).

Radenac: De la dissolution des assemblées législatives. Étude de droit constitutionnel et de législation comparé. Paris 1897.

Rauhala, K. W.: Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909. Jälkimäinen osa, vuodet 1859—1909. Helsinki 1921.

— » — Valtiosäädyt. — Valtiotieteiden käsikirja IV. Helsinki 1924 s. 431—439.

Redslob, Robert: Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche. Paris 1924.

— » — Une réforme constitutionnelle: La dissolution de la Chambre. — Rev. pol. par. 1929 s. 195—200.

Reuterskiöld, C. A.: Finlands regeringsform. — Finsk Tidskrift 1919 s. 273—284.

— » — Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt III. 1. 1—2. Uppsala 1919. (Föreläsningar III).

— » — Monarkisk och republikansk parlamentarism. — SvT 1914 s. 78—89.

— » — Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866. — Sveriges riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning. Avd. II 10. bandet. Stockholm 1935.

— » — Sveriges Grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella överenskommelser m.m. I, III. 2. uppl. Uppsala 1934, 1937. (Sveriges Grundlagar I ja III).

Rosenborg, Wilhelm: Om riksdagar. Föreläsningar hållna vid Helsingfors' Universitet, vårterminen 1863. Helsingfors 1863.

Ross, Alf: Virkelighed og Gyldighed i Retslæren. En Kritik af den teoretiske Retsvidenskabs Grundbegreber. Kjøbenhavn 1934.

Ruutu, Yrjö: Johdatus valtiosääntöoppiin. Porvoo 1938.

— » — Valtiotiedon opas. Porvoo 1932. (Ruutu).

Rydin, H. L.: Svenska Riksdagen. Avhandling i statsrätt. 1—2: I—II. Stockholm 1873, 1878, 1879.

Schauman, Georg: Valtiomuototaistelu Suomessa 1918. Tosiasioita, mietelmiä ja muistoja. Suom. Eino Woionmaa. Porvoo 1924.

Schelcher, Walter: Das parlamentarische System. — AöR Neue Folge 2. Bd. 1921 s. 257—363.

Schelcher: Entspricht die wiederholte Auflösung des Reichstags der Verfassung? — DJZ 1924 s. 887—890.

Scheuner, Ulrich: Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Zugleich eine Kritik der Lehre vom echten Parlamentarismus. — AöR Neue Folge 13. Bd. 1927 s. 209—233, 337—380.

Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. 2. Aufl. München & Leipzig 1926.

— » — »Einmaligkeit» und »gleicher Anlass» bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung. — AöR Neue Folge 8. Bd. 1925 s. 162—174.

— » — Der Hüter der Verfassung. — Beiträge z. öffentlichen Recht der Gegenwart I. Tübingen 1931.

— » — Verfassungslehre. München & Leipzig 1928. (Schmitt).

Schybergson, M. G.: Finlands politiska historia 1809—1919. Helsingfors 1923.

Setälä, E. N.: Milloin edustajan toimivalta päättyy, jos eduskunta hajoitetaan. — Lakimies 1910 s. 298—304.

Siegfried, André: Tableau des partis en France. Paris 1930.

Simonsson, Ragnar: Millerands presidentur. En studie över presidentmakt i Frankrike. Uppsala 1938.

Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. München & Leipzig 1928.

Somló, Felix: Juristische Grundlehre. 2. Aufl. Leipzig 1927.

Spiegel, Ludwig: Die Parlamentauflösung in der Tschechoslowakei. Ein Beitrag zur Lehre vom Auflösungsrecht. — Zeitsch. öff. Recht 1926 s. 337—356.

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein systematischer Überblick. 3. Aufl. Bonn 1925.

— » — Minister, Ministerverantwortlichkeit. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaft IV. Berlin & Leipzig 1927 s. 68—80.

— » — Reichspräsident. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaft V. Berlin & Leipzig 1928 s. 9—14.

Ståhlberg, K. J.: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927. (Ståhlberg).

— » — Puheita 1919—1925. Helsinki 1925.

— » — Rafael Erich, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). — Lakimies 1912 s. 204—219.

— » — Suomen Hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos. Helsinki 1928.

— » — Suomen Pankin voittovarat valtiovallan kolmijaon valossa. Juhlajulkaisu Robert Hermansonille. Helsinki 1916 s. 323—333.

Ståhlberg, K. J.: Valtiollinen asema. — Kansallisen edistyspuolueen vaalikokouksessa Helsingissä 7/9 1930 pidetty puhe. Helsinki 1930.

— » — Virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta. — Lakimies 1910 s. 271—290.

Sundin, Erik Reinhold: Om svensk konungs rätt att upplösa riksdag. Upsala 1896.

Swift MacNeill, J. G.: The prime minister and the prerogative of dissolution. — The fortnightly review 1922 s. 744—753.

Söderholm, Karl: Landtdagsmans personliga rättsställning. Spörsmål rörande tillämpningen af 1906 års Landtdagsordning. — Juhlajulkaisu Robert Hermansonille. Helsinki 1916 s. 300—322.

Tarkiainen, Tuttu: Hallituslakko presidentin poliittisen vastuunalaisuuden muotona. — Suomalainen Suomi 1939 s. 387—397.

— » — Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938.

Taron, E.: Du droit de dissolution des assemblées parlementaires spécialement en Belgique. (Thèse.) Paris 1911.

Teljo, Jussi: Valtionpäämiehen asema Suomessa. — Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356.

— » — Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio. Jyväskylä 1938.

Thermaenius, Edvard: Från konstitutionalism till parlamentarisk demokrati. Några synpunkter på Sveriges författningsutveckling efter 1809. — NAT 1933 s. 317—335.

— » — Kustaa V:n hallituskausi. — Helsingin Sanomat 16/6 1938.

Thudicum: Das Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Tibal, A.: Problèmes politiques contemporains de l'Europe orientale. La constitution finlandaise, 2e leçon 21/11 1928. Institut des hautes études internationales et centre européen de la Dotation Carnegie. Paris 1928.

Törne, P. O. v.: Parlamentarismen i Europa. Förgången tid — nutid — framtidsproblem. Helsinki 1936.

Valtiopäivien hajoittaminen ja sen syyt. Nuorsuomalaisen puolueen julkaisema lentokirjanen. Helsinki 1908.

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö (Komiteanmietintö n:o 21). Helsinki 1921.

Wandersleb, Hermann: Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reiche. Berlin & Leipzig 1922.

Wang, Chi Kao: Dissolution of the British parliament 1832—1931. London 1934.

Vermeil, Edmond: La Constitution de Weimar et le principe de la Démocratie allemande. Essai d'histoire et de psychologie politiques. Strasbourg 1923.

Veyssèt, Émile: De la nécessité des partis organisés en régime parlementaire. Paris 1933.

Widell, Carl Gösta: Staten och partiväsendet. Lund 1939.

Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

— » — Zur Auflösung des deutschen Reichstags. — AöR Neue Folge 7. Bd. 1924 s. 86—88.

— » — »Einmaligkeit» und »gleicher Anlass» bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung. — AöR Neue Folge 9. Bd. 1925 s. 87—90.

Voionmaa, Tapio: Puolueet. — Valtiotieteiden käsikirja III s. 145—165. Helsinki 1923.

Wrede, R. A.: Parlamentaarinen järjestelmä erityisesti Suomeen katsoen. — Valvoja 1918 s. 287—306.
— » — Riksdagen och Finlands grundlagar. — JFT 1922 s. 73—89.
— » — Självständighetsfrågan och Finlands landtdag. Helsingfors 1917.
— » — Andra Landtdagen 1917 och Finlands självständighet. Helsingfors 1918.
— » — Spaniens nya författning. — Festskrift för professor, jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt. Helsingfors 1934 s. 132—141.
Wuermeling, F. J.: Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung. — AöR Neue Folge 11. Bd. 1926 s. 341—390.
Yrjö-Koskinen, E. S.: Piirteitä Englannin valtiomuodon ja yhteiskuntaolojen kehityksestä. Porvoo 1909.

LYHENNYKSIÄ:

Ann. droit et soc.	= Annales du droit et sciences sociales.
Ann. droit pub.	= Annales de l'institut internationale de droit public.
Ann. école libre	= Annales de l'école libre des sciences politiques.
Ann. pol. franç.	= L'année politique française et étrangère.
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts.
Bulletin législ. comp.	= Bulletin de la société de législation comparé.
DJZ	= Deutsche Juristen-Zeitung.
EVL	= Laki edustajanvaaleista 31/1 1935.
Finsk Tidskrift	= Finsk tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik.
HM	= Suomen hallitusmuoto 17/7 1919.
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland.
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift.
Nordisk Tidskrift	= Nordisk tidskrift för vetenskap, konst och industri.
OA:n JS	= Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 10/1 1920.
Regeringsformen	= Ruotsin hallitusmuoto 6/6 1809 myöhempine muutoksineen.
Riksdagsordningen	= Ruotsin valtiopäiväjärjestys 22/6 1866 myöhempine muutoksineen.
Rev. droit pub.	= Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
Rev. pol. par.	= Revue politique et parlementaire.
SvT	= Statsvetenskaplig tidskrift för politik — statistik — ekonomi.
Vastuunalaisuuslaki	= Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta 25/11 1922.
Verwaltungsarchiv	= Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit.
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13/1 1928.
V:n 1906 VJ	= Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys 20/6 1906.
VN:n OS	= Asetus sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön 30/3 1922.
VOL	= Laki valtakunnanoikeudesta 25/11 1922.
Vp	= valtiopäivät.
VVL	= Laki niiden valitsijamiesten valitsemisesta, jotka toimittavat tasavallan presidentin vaalin, 19/12 1922.
Zeitsch. für Staatsw.	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
Zeitsch. öff. Recht	= Zeitschrift für öffentliches Recht.

I. HAJOITUSSÄÄNNÖSTÖN KEHITYS JA SISÄLLYS.

I LUKU.

HISTORIIKKI.

A. HAJOITUSOIKEUDEN YLEINEN KEHITYS.

1. Syntyminen ja muodostuminen Englannissa.

Parlamentin hajoitussäännöstö on peräisin Englannista. Edustuksellisella hallitusjärjestelmällä kokonaisuudessaankin on siellä juurensa historiallisessa menneisyydessä syvemmällä kuin muualla ja siellä sen keskeytymätön kehitys on luonut monta muuta valtioelämän muotoa, jotka ovat kelvanneet toisille kansoille esikuviksi. Englannin parlamenttia voidaan, kuten usein sanotaan, pitää parlamenttien äitinä. Toinen asia on, että hajoitussäännöstö kuten useat muutkaan tällä tavoin valmiina omaksutuista valtiollisista laitoksista ei ole voinut muualle siirrettynä ja toisenlaisiin olosuhteisiin ympättynä saada samanlaista sisällystä ja merkitystä kuin elimellisessä kehitysyhteydessään, perinteiden kyllästämässä kotimaassaan.

Parlamentin hajoitus (engl. ja ransk. *dissolution,* saks. *Auflösung,* ruots. *upplösning)* sanan nykyaikaisessa merkityksessä ei Englannissakaan liity vielä tuon edustuslaitoksen varhaisimpiin vaiheisiin. Monien vuosisatojen halki jatkunut kehitys on vasta vähitellen luonut ja muovannut sen nykyiseen täydellisyyteensä. Valtiollisen kuten muunkin elämän muodot ovat kaikkialla alussa alkeellisia ja yksinkertaisia. Kehitys kulkee aina erikoistumisen ja moninaistumisen merkeissä. Käytännöllinen tarve synnyttää jatkuvasti ja toisistaan erottelee uusia ja entistä erikoistuneempia muotoja yhä mutkikkaammaksi käyvässä yhteiskunta- ja valtiokoneistossa. Hajoitussäännöstön syntyvaiheet ovat mainio esimerkki nimenomaan juuri englantilaisille valtiollisille laitoksille luonteenomaisesta vähittäisestä, miltei huomaamatta aste asteelta tapahtuvasta kehkeytymisestä erikoistumista ja täydellistymistä kohti. Tuo säännöstö on pitkän ajanjakson kuluessa vähitellen kehittynyt

erilleen lähinnä niistä parlamenttiin kohdistuvista toimenpiteistä, joita kutsutaan päättämiseksi eli lopettamiseksi (engl. ja ransk. *prorogation,* saks. *Schliessung,* ruots. *avslutande)* ja keskeyttämiseksi eli lomalle lähtemiseksi (engl. *adjournement,* ransk. *ajournement,* saks. *Vertagung,* ruots. *uppskov*).[1]

Niin Englannissa kuin yleensä muuallakin kuningas alkuaan kutsui parlamentin koolle vain tiettyä erityistä tarvetta varten. Kun tämä tai nämä kysymykset oli käsitelty ja ratkaistu, hän laski parlamentin jäsenet palaamaan kotiinsa. Ajan tapausten ja hetken tarpeiden perusteella kokoonkutsuttuna parlamentti hajaantui siis ikäänkuin itsestään annettuaan ratkaisunsa kysymyksiin, jotka siitä riippuivat. Seuraavasta parlamentin kokoontumisesta ei silloin ollut mitään tietoa. Kokoontumiskutsu annettaisiin aikanaan vasta tarpeen vaatiessa. Joka kerta, kun parlamentti kokoontui, suoritettiin vaalin varassa olevien jäsenten valinta uudelleen. Parlamentin jäsenten valtuus ulottui vain kokoontumiskutsun ja vaalitoimituksen yhteydessä mainittuihin asioihin ja kesti siis vain tuon yhden kokoontumisen ajan. Kunkin parlamentin työ jatkui työsuorituksen vaatimia luonnollisia keskeytyksiä lukuunottamatta yhtäjaksoisesti, kunnes kaikki asiat oli ratkaistu tai hallitsija muuten lopetti parlamentin.

Tällöin oli siis vain yksi ainoa parlamenttityön lopettamismuoto, joka sisällytti itseensä kaikki myöhemmin muodostumaan tulevat erikoismuodot. Jokaisella parlamentin lopettamisella oli aina samat seuraukset. Parlamentin lopettamisesta käytettiin silloin yleisnimitystä *dissolution.* Jos hallitsija joutui ristiriitaan parlamenttinsa kanssa ja lopetti sen ennen kuin kaikki suunnitellut asiat oli loppuun käsitelty, käytettiin tällaisesta lopettamisesta kuitenkin usein nimitystä *prorogation.* Näiden nimitysten merkitys on siis aluksi ollut oikeastaan vastakkainen niiden nykyiselle sisällykselle.[2]

Parlamentin kokoukset olivat alkuaan sekä osanottajille että valitsijoille raskas velvollisuus, josta koitui ainoastaan kustannuksia. Valitsijoiden oli ensinnäkin itse suoritettava kaikki vaalikustannukset. Lisäksi heidän oli kustannettava edustajansa matkat parlamentin kokoontumispaikalle ja takaisin sekä oleskelu perillä. Tällaisissa olosuhteissa ja kun parlamentilla ei oikeastaan ollut muuta tehtävää kuin myöntää uusia

[1] Englannin hajoitussäännöstön kehityksestä *Wang* s. 11—24, *Ogg* s. 278—279 ja 369, *Matter* s. 172—199 ja *Berlin* s. 15—22 sekä erityisesti mainittujen käsitteiden merkityksen kehityksestä *Hatschek,* Englisches Staatsrecht I s. 333—357 ja *sama,* Zeitsch. für Staatsw. 1901 s. 152—192 sekä *Kieschke* s. 3—10.

[2] *Kieschke* s. 3. Vrt. myös *Hatschek,* Zeitsch. für Staatsw. 1901 s. 165, 175 ja 177.

veroja kuninkaalle, ei sen koossaolon lopettamisoikeudella tietysti ollut suurtakaan poliittista merkitystä. Kotiin laskeminenhan tiesi vain helpotusta sekä edustajille että edustettaville. Tärkeämmäksi tuo toimenpide muodostui vasta sitten, kun parlamentti alkoi kokoontua säännöllisesti, tiettyjen väliaikojen kuluttua ja kun sen oma vaikutusvalta kasvoi.

Pitkäaikaisten sotien ja niistä johtuvien alituisten veromyönnytysten ja sotaväen tarpeen vuoksi parlamentin istuntoja olikin kustannuksista huolimatta ruvettava pitämään yhä useammin. Lisäksi alkoivat parlamentin jäsenet yhä enemmän esittää omia ja valitsijoittensa asioita parlamentin kokouksissa ja vaatia niihin ratkaisuja. Näiden seikkojen vuoksi säädettiin jo 1311, että kuninkaan tuli kutsua parlamentti koolle »kerran vuodessa tai kaksikin, jos tarvittiin». Yhä tiheämmin toimitettavat vaalit lisäsivät kohtuuttomasti valitsijoitten kustannuksia, minkä lisäksi vaaleista aiheutui jonkinlaista levottomuutta väestön mielialoissa. Senvuoksi jo Edvard III oli kerran kutsunut parlamentin kokoukseen yksinkertaisesti vain entiset edustajat antamatta siis lainkaan määräystä vaalien toimittamisesta. Menettely uudistettiin sittemmin useasti, saatettiinpa sama parlamentti kutsua useampiakin kertoja valtiopäiville suorittamatta lainkaan välillä vaaleja.

Tämä neuvokas menettely oli omansa säästämään sekä valitsijoita vaalikustannuksilta että maata yleensäkin vaalien aiheuttamalta levottomuudelta. Lisäksi se tarjosi sellaisille parlamentin jäsenille, joiden esittämiä asioita ei ollut ehditty ennen parlamenttikokouksen päättämistä ratkaista, tilaisuuden koettaa saada niihin ratkaisua seuraavassa kokouksessa, johon heidän oli siis joka tapauksessa saavuttava. Oli niin ollen luonnollista, että tämä tapa vakiinnutettiin sitovaksi säännöksi 1400-luvun alussa aikaansaadun parlamenttimenettelyn ja -vaalien suuren uudistuksen yhteydessä. Tuon uudistuksen toimeenpanija, kuningas Henrik IV liitti kysymyksessä olevaan lakiin vielä erään lisäyksen, joka tehosti ja selvensi pääsäännön merkitystä sekä tuotti valitsijoille lisähelpotusta parlamenttikustannuksista. Samassa yhteydessä säädettiin näet, että edustajille oli valitsijoitten puolesta korvattava matkakustannukset vain vaalien jälkeiseltä ensimmäiseltä tulomatkalta parlamenttipaikalle ja taas viimeiseltä paluumatkalta ennen seuraavia vaaleja. Niiden välillä olleista parlamenttikokouksista johtuvat matkakustannukset jäivät sensijaan edustajien itsensä kannettaviksi. Parlamenttikustannusten perimistä varten annettava kanslerinviraston todistus osanotosta parlamentin kokouksiin säädettiin niinikään annettavaksi

vasta sen jälkeen kun viimeinen parlamenttikokous ennen uusia vaaleja oli päättynyt.[3]

Tämä lainsäädäntö merkitsee tärkeätä vaihetta parlamenttityön päättymismuotojen kehittymisessä ja huomattavaa askelta parlamentin hajoituksen kehkeytymisessä omalaatuiseksi erikoissäännöstöksi. Siitä lähtien voidaan näet tehdä selvä ero parlamentin päättämisen, josta nyt aletaan käyttää nimitystä *prorogation*, ja sen hajoittamisen, *dissolution*in välillä. Edellinen merkitsee vain parlamentin silloisen koossaolon eli — nykyistä suomalaista sanontaa käyttääksemme — valtiopäivien lopettamista ja jäsenten laskemista kotiin. Prorogaation jälkeen heidät voitiin vielä kutsua palaamaan yhteen tai useampaan uuteen kokoukseen, yksille tai useammille valtiopäiville. Jälkimmäinen, dissolution, sitävastoin tuli merkitsemään vain sellaista parlamentin koossaolon lopettamista, joka oli sen parlamentin osalta viimeinen ja lopullinen. Dissoluution jälkeen ei sama parlamentti enää voinut tulla koolle. Uutta kokoontumista varten oli suoritettava uudet vaalit.

Parlamentin hajoituksen ja prorogaation käsitteiden erottautuessa toisistaan tapahtuu rinnakkaisesti myös eräs toinen käsitteiden differentioituminen, jota oikeastaan onkin pidettävä vain saman ilmiön kääntöpuolena. Sekä hajoitus että prorogaatio jakavat näet edustuslaitoksen työskentelyn erillisiin jaksoihin, kumpainenkin omalla tavallaan. Prorogaatio tiesi huomattavasti lievempää työskentelyn katkeamaa kuin hajoitus; prorogaation jälkeen entiset jäsenet palasivat vain ikäänkuin uudessa kokouksessa jatkamaan keskeytynyttä työtään. Vasta jokseenkin myöhään on prorogaatioon liittynyt sellainen seuraamus, että se saattoi kaikki vireille pannut mutta keskeneräiset asiat raukeamaan ja pakotti siis ne panemaan uudella aloitteella uudelleen vireille seuraavassa parlamentin kokouksessa.

Hajoituksen jälkeen parlamentti sitävastoin palasi valittujen jäsentensä kohdalta periaatteellisesti kokonaan uudistuneena. Vaikka jäsenten vaihtuminen vaaleissa useinkin saattoi olla varsin vähäistä, oli siitä kuitenkin seurauksena, että niiden jälkeistä parlamenttia uudessa kokoonpanossaan pidettiin aina selvästi uutena parlamenttina. Näiden seikkojen vuoksi oli ilmeistä, että pelkän prorogaation päättämä parlamentin työskentelykausi, josta alettiin käyttää nimitystä istuntokausi *(session)*, joutui luonteeltaan huomattavasti eroamaan siitä dissoluution päättämästä työskentelykaudesta, johon tavallisesti kuului useita istunto-

[3] *Hatschek*, Zeitsch. für Staatsw. 1901 s. 175 ja *sama*, Englisches Staatsrecht I s. 348.

kausia ja jota perättäisten vaalien välisenä jaksona sanotaan vaalikaudeksi tai myös lainsäädäntökaudeksi.[4]

Vaalikauden pidentäminen järjestämällä parlamentti kokoutumaan sen aikana useammalle istuntokaudelle saavutti kyllä sikäli tarkoituksensa, että se harvensi vaaleja ja siten tuotti valitsijoille helpotusta vaalikustannuksissa. Mutta ajan oloon se kuitenkin äärimmäisyyteen johdettuna lopulta kääntyi valitsijakunnan etuja vastaan. Vaalikaudelle ei näet ollut säädetty mitään pituusrajaa ja sama parlamentti saatettiin siis kutsua koolle miten monta kertaa tahansa toimittamatta välillä vaaleja. Vain silloin kun kuningas oli suvainnut erityisellä hajoitustoimenpiteellä, dissoluutiolla, lopettaa parlamentin edellisen istuntokauden, toimitettiin vaalit seuraavaa kokoontumista varten. Vaaleja alettiinkin toimittaa yhä harvemmin. Samat edustajat kutsuttiin vuodesta toiseen yhä useampaan istuntoon, niin että parlamentin elinikä saattoi joskus venyä hyvinkin pitkäksi. Niinpä kutsuttiin sama parlamentti Henrik VIII:n hallitessa yli 5 vuoden aikana istuntoihin, ja kuuluisa »pitkä parlamentti» Kaarle I:n ja Cromwellin aikana kesti 13 vuotta. Pisimmän eliniän parlamentti saavutti Kaarle II:n aikana, se kun oli, hajoituksen 1679 tapahtuessa, kokonaista 17 vuoden ikäinen. Vihdoin sellainen ajatus alkoi saada jalansijaa, että parlamenttia ei oikeastaan tarvinnut lainkaan hajoittaa eikä uusia vaaleja toimittaa muuta kuin silloin, kun hallitsija, joka oli parlamentin valituttanut ja kutsunut, kuoli ja hänen tilalleen tuli uusi hallitsija, jolle oli valittava uusi parlamentti neuvottelukunnaksi. Parlamentti oli 1640 saanut aikaan sellaisenkin lain, ettei sitä lainkaan hajoitettaisi vastoin sen omaa tahtoa.

Kun parlamenttien elinikä tällä tavoin kasvoi suhteettoman pitkäksi, alkoivat alahuoneen jäsenet, mitä pitemmälle aika vaaleista kului, vieraantua ja irtautua valitsijakunnastaan. Parlamentin kehityksen alkuaikoina oli jäsenet valittu ja valtuutettu ratkaisemaan vain tiettyjä asioita. Mutta nyt he joutuivat, kun vaaleja ei suoritettu, miltei kokonaan riippumattomina valitsijoistaan ratkaisemaan mitä erilaatuisimpia asioita. Tämä herätti valitsijoissa tyytymättömyyttä, joka useiden vähemmän tehokkaiden yritysten jälkeen vihdoin 1694 johti enimmäisrajan asettamiseen parlamentin ja vaalikauden pituudelle. Silloin säädetty ns. Triennial Act määräsi, että kukin parlamentti sai kestää enintään kolme vuotta.

Tämän Triennial Act'in merkitys hajoitusoikeuden kehitykselle yleensä on huomattava, ja varsin erikoinen asema sillä on eritoten eng-

[4] Vrt. *Hatschek*, Zeitsch. für Staatsw. 1901 s. 177—179.

lantilaisessa hajoitusoikeudessa. *Berlin* pitää sitä hajoitusoikeuden muodollisessa kehityksessä suorastaan päätepisteenä, jossa parlamentin hajoituksen käsitteellinen muodostuminen saavuttaa täydellisyytensä. Siitä lähtien näet voidaan hänen mielestään tehdä selvä ero vaalikauden kahden aivan erilaisen päättymismuodon välillä: toisaalta vaalikauden päättyminen sille säädetyn lakimääräisen ajan, kolmivuotiskauden loppuunkulumisen vuoksi ja toisaalta vaalikauden päättyminen kesken lakimääräistä aikaa hajoitustoimenpiteeseen.[5] Tässä Berlinin käsityksessä on kyllä kieltämättä totuuden siemen. Mutta eritoten englantilaisen oikeuden kannalta ja samalla myös hajoitusoikeuden yleisen historiallisen kehityksen näkökulmasta katsottuna Berlinin esitystä kuitenkin lienee pidettävä tärkeältä osaltaan yksipuolisena.

Englannin oikeudessa ei Triennial Act näet sittenkään muuttanut aikaisemmin epämääräisen, miltei mielivaltaisen pitkiä vaalikausia määrämittaisiksi ja säännöllisiksi. Vaalikausien pituus ei Englannissa — päinvastoin kuin mannermaisessa ja yleensäkin ei-englantilaisessa oikeudessa — ole myöhemminkään muodostunut määrämittaiseksi ja säännölliseksi. Sanottu kolmivuotiskausi ei itse asiassa tarkoittanut säännönmukaisen pituuden määräämistä vaalikaudelle, vaan ainoastaan sellaisen enimmäisrajan asettamista, jota kauemmin mikään parlamentti ei saanut kestää. Se merkitsi toisin sanoen vain määräaikaa, jonka kuluessa hajoitus, dissoluutio, oli toimeenpantava. Sama on asian laita myös sen jälkeen, kun tuo määräaika 1715 pidennettiin kolmesta vuodesta seitsemään tai kun sitä 1911 jälleen lyhennettiin säätämällä nykyisin voimassa oleva aika, viisi vuotta parlamentin kestämisen enimmäisajaksi.[6] Englannissa ei ole eikä ole milloinkaan ollutkaan lakimääräistä aikaa, jonka kulumisesta olisi seurauksena parlamentinvaalien toimittaminen; siellä on säädettynä vain enimmäisaika, jonka kuluessa parlamentti on hajoitettava.[7]

Tämä englantilaisen hajoitussäännöstön syntyperäinen erikoisluonne on nähtävästi syynä siihen ensi näkemältä merkilliseen ja mannermaisista tutkijoista ihmeelliseen seikkaan, että mikään Englannin parlamenteista ei ole kestänyt tuota lakimääräistä aikaansa loppuun asti. Jokainen niistä on tullut aikaisemmin hajoitetuksi. Maailmansodan aikana sattui tosin poikkeus, mutta se oli niin erikoislaatuinen, että se

---

[5] *Berlin* s. 18.

[6] »— — — as the time fixed for the *maximum duration* of Parliament — — —», kuten sanat kuuluvat 1911 v:n *Parliament Act*'in 7. kohdassa.

[7] Vrt. *Wang* s. 58 ja *Barthélemy & Duez* s. 686—687.

aivan selvästi vain tukee sääntöä. Vaikka lakimääräinen viisivuotiskausi oli kulumassa loppuun, ei sodanaikaisissa erikoisissa oloissa näet tahdottu toimeenpanna parlamentin hajoitusta ja suorittaa vaaleja. Senvuoksi puheena olevaa lainmukaista määräaikaa tilapäisesti pidennettiin useaan eri otteeseen. Viimeisen pidennyksen aikana sota vihdoin päättyi. Mutta tämä pidennys ei kuitenkaan ehtinyt kulua loppuun, ennenkuin parlamentti nytkin hajoitettiin. Hajoitus suoritettiin tällöinkin aivan tavallisella dissoluutiolla ja vaalien toimittamiseen ryhdyttiin tavanmukaisessa järjestyksessä.[8]

Englannin hajoitussäännöstön tällaiseen erikoislaatuiseen soveltamiseen näyttää kuitenkin vaalikauden pituutta koskevan säännöksen erikoisuuden lisäksi olevan vaikuttamassa eräs toinenkin sikäläiselle valtiosääntöoikeudelle omalaatuinen seikka. Siellä ei näet vaalien toimittaminen eikä myöskään parlamentin kokoontuminen säännöllisille istuntokausille ole itse asiassa lainkaan riippuvainen välittömästi lain säännöksestä. Tosin on siellä aikaisemmin ollut ja osittain on vieläkin muodollisesti voimassa säännöksiä, joiden mukaan uudet vaalit olisi toimitettava viimeistään kolmen vuoden kuluttua parlamentin hajoituksesta. Samoin olisi noiden säännösten mukaan parlamentin kokoonnuttava ainakin kerran kolmessa vuodessa.[9] Todellisuudessa parlamentti kuitenkin on jo useiden vuosisatojen aikana ollut jokaisena vuotena koolla istuntokauden, ja samoin on jokaiseen parlamentin hajoitukseen säännöllisesti liittynyt samanaikainen määräys uusien vaalien toimittamisesta ja uuden parlamentin kokoontumisesta. Tämä ehdottoman säännönmukaisesti tapahtunut menettely ei siis perustu mihinkään varsinaiseen oikeussäännökseen, vaan ainoastaan sellaisiin, tehokkuudeltaan tosin oikeussäännöksiin rinnastettaviin ns. konventionaalisääntöihin, jotka ovat Englannin valtiosääntöoikeudelle ominaisia.[10]

Englannissa ei parlamentti siis ole muiden maiden kansaneduskuntien tapaan oikeastaan automaattisesti taikka tarkemmin sanoen välit-

---

[8] *Wang* s. 16, 57—59, 71 ja 114.

[9] Edellä mainitulla 1311 annetulla säännöksellä parlamentin vuotuisesta kokoontumisesta, »jos tarvittiin», ei ollut kokoonkutsumiseen velvoittavaa merkitystä. Se vain oikeutti kutsumaan parlamentin koolle vaikkapa joka vuosi, »jos tarvittiin». Vrt. *Anson* I s. 302.

[10] Vrt. *Anson* I s. 70—77 ja 302—304 sekä erityisesti konventionaalisääntöjen erikoisluonteesta *Dicey* s. 413—468 sekä niiden suhteesta mm. hajoitus- ja prorogaatiooikeuteen sekä parlamentin vuotuisiin istuntokausiin eritt. s. 418, 422—423, 428, 434 ja 442—446. Vrt. myös *Lowell* I s. 9—15, *Matter* s. 29, *Hatscheck*, Englisches Staatsrecht I s. 543 ja seur. sekä *Erich*, Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I s. 92 ja *sama*, Lakimies 1924 s. 58—59.

tömästi lainsäännösten nojalla määräkausin uudistuva. Vaaleihin ryhtyminen edellyttää siellä aina kuninkaan ns. prerogatiivivaltansa nojalla konventionaalisääntöjen rajoissa antamaa erityistä vaalimääräystä. Prorogaation ja dissoluution toisistaan erottautumisesta huolimatta parlamentin jäsenkokoonpano kutakin lainsäädäntökautta varten syntyy ja häviää vielä nykyisin periaatteessa aivan samoin kuin parlamentin ensimmäiset erilliset kokoukset syntyivät ja päättyivät. Niistä ajoista lähtien, jolloin parlamentin kokoontuminen ja toiminta muuttui säännölliseksi, määräys vaalien toimittamisesta on totuttu antamaan samanaikaisesti, vieläpä yhteisellä julistuskirjalla vanhan parlamentin lopullista hajaantumista koskevan määräyksen kanssa.[11] Dissoluutio ja vaalimääräys kytkeytyvät siten erottamattomasti toisiinsa.

Senvuoksi on aivan luonnollista ja itse asiassa ainoa asianmukainen menettely, että tuollainen julistuskirja annetaan eli siis ts. parlamentti hajoitetaan jo *ennen* sille säädetyn aikamäärän loppuun kulumista. Estämään hajoitus- ja vaalimääräyksen lykkäytymistä vuodesta toiseen liian pitkälle on tuo määräaika alun perin sekä tarkoitettu että nimenomaan säädettykin vain enimmäisajaksi. Kun laillisen määräajan loppuunkulumisen katsotaan joka tapauksessa lopettavan parlamentin silloisen jäsenkokoonpanon valtuudet ja siis oikeudellisessa mielessä hävittävän sen, ei määräajan päätyttyä siis enää olisi oikeastaan olemassakaan parlamenttia, johon tuon yhteisen julistuskirjan varsinaista hajoitusta sanan ahtaammassa merkityksessä koskeva osa voisi kohdistua. Toisaalta eivät vaalitkaan edes tuon määräajan loppuun kuluttua seuraisi ilman muuta ja kuninkaan erityisettä toimenpiteettä. Kuninkaan on joka tapauksessa käytettävä prerogatiivivaltaansa. Senvuoksi hänen olisi tällaisessa tapauksessa ryhdyttävä siihen totunnaisesta tavasta poikkeavaan, englantilaisista varmaankin muodottomalta tuntuvaan menettelyyn, että olisi annettava julistus- ja käskykirjeet, jotka sisältäisivät määräykset vain vaaleista ja uuden parlamentin kokoontumisesta, mutta ei lainkaan vanhan hajoittamisesta.

Pelkän parlamentaarisen tekniikan voi siis sanoa tällä tavoin itse asiassa ikäänkuin pakottavan englantilaisia ryhtymään parlamentin hajoitukseen ennen sille säädetyn valtuuskauden päättymistä. Vuosi-

---

[11] Vrt. *Anson* I s. 53—54, jossa tuollaisen julistuskirjan sanamuoto on julkaistu. Tämän julistuskirjan lisäksi annetaan samanaikaisesti vaaliviranomaisille vaalien toimittamisesta erityinen määräys, jossa samoin kuin ylähuoneen jäsenille samanaikaisesti annetuissa kutsukirjeissä mainitaan myös seuraavan parlamentin kokoontumispäivä; *ib.* 55—57.

satainen tottumus ja englantilaisten tunnettu piintyneisyys vanhojen perinteiden noudattamiseen ovat sen lisäksi olleet vakaannuttamassa menettelyä järkkymättömäksi säännöksi. Äänioikeuden yleistyessä ja sen tultua vihdoin aivan yleiseksi on näihin seikkoihin myöhemmin liittynyt vielä eräänlainen poliittinen tekijä, joka voimallisesti vaikuttaa samaan suuntaan. Kun parlamentinvaalit jatkuvasti ja poikkeuksetta on jouduttu suorittamaan hajoitustoimenpiteen seurauksena, on näet tämä seikka ollut omansa varsin merkittävällä tavalla muovaamaan näitä vaaleja sekä sitä tietä puolueita ja niiden välityksellä edelleen maan koko hallitusjärjestelmää omalaatuiseen muista poikkeavaan suuntaan. Parlamentin hajoituksen osuutta Englannin puoluejärjestelmän ja sitä kautta koko valtiollisen järjestelmän erikoisluonteeseen, verrattuna muiden maiden vastaaviin oloihin ei tosin liene tähän mennessä perusteellisesti selvitetty, vaikka hajoitusoikeudelle muuten — nähtävästi Englannin hallitusjärjestelmän yleisen esikuvallisuuden ansiosta — parlamentaaristen järjestelmien tekniikkaa tutkittaessa monella taholla annetaankin erittäin suuri merkitys. Myöskään tässä tutkimuksessa ei ole tilaisuutta tähän puoleen lähemmin kajota.[12] Meidän on tyydyttävä ainoastaan mainitsemaan, että Englannin parlamentinvaalien ja puoluejärjestelmän erikoisluonne näyttää perustuvan siinä määrin parlamentin vaalikausien poikkeuksettomaan vaihtumiseen hajoitustoimenpiteen avulla, että tuon maan hallitusjärjestelmän voi sanoa koko mahtavalla painollaan pusertavan tähänastisen käytännön edelleenkin jatkumaan.

Vaalikauden säännönmukainen päättyminen parlamentin hajoitukseen on Englannissa siis eräänlainen poliittinen, perinteellinen ja teknillinen välttämättömyys, jonka rinnalla lakimääräisen enimmäiskauden loppuunkulumisella on pelkästään teoreettinen merkitys. Tällaista ei ole käytännössä koskaan sattunut, mutta oikeusoppineiden on tietysti pitänyt ottaa tulkintamahdollisuuksissaan ja järjestelmärakennelmissaan sekin huomioonsa. Jos näet hajoitusta ei jostakin syystä ollenkaan suoritettaisi, parlamentin olisi lakimääräisen valtuuskautensa viimeisenä päivänä hajaannuttava ipso lege. Tällaisen tapauksen varalle on sepitetty käsite *dissolution by efflux of time*.[13] Määräajan loppuun-

[12] Näiden seikkojen selvittäminen — niin mielenkiintoista kuin se olisikin — veisi juridiikan piiristä syrjään valtio-opillisten ja poliittisten tutkimusten alalle, minkä vuoksi se täytyy jättää toiseen yhteyteen. Vrt. niistä *Koulicher* s. 97—130, *Hula* s. 368—377, *Staaff* II s. 287—288, *Laski*, passim ja *Brotherus* s. 49—50.

[13] *Anson* I s. 72—73 ja *Wang* s. 70—72.

kuluminen sinänsä siis tavallaan hajoittaisi parlamentin.[14] Mutta tällaiseen »hajoitukseen» ei ilman muuta liittyisi eikä siitä seuraisi uuden parlamentin vaaleja eikä kokoontumista. Niitä varten tarvittaisiin, kuten edellä on esitetty, varta vasten erityinen kuninkaan taholta konventionaalisääntöjen rajoissa ja prerogatiivivallan nojalla annettu määräys.

Edellä oleva Englannin hajoitusoikeuden erikoislaadun tarkastelu osoittaa, että Berlinin käsitys Triennial Act'in merkityksestä on tärkeältä osaltaan yksipuolinen, jopa virheellinen. Ensinnäkään ei Englannissa ole todellisuudessa koskaan ns. vaalikausi päättynyt itsestään, vaan aina erityiseen parlamentin hajoitukseen. Senvuoksi ei niiden välillä siellä ole käytännöllisessä valtioelämässä voitu oikeastaan tehdä erotusta. Toiseksi on parlamentin vaali- tai paremminkin sanoen valtuuskauden päättyminen itsestään ja eduskunnan hajaantuminen sen johdosta tosin teoreettisesti mahdollista, mutta sellaisena mahdollisuutenakin se eroaa vastaavasta ei-englantilaisesta ilmiöstä siinä määrin, että Triennial Act'ia tuskin voi sanoa Berlinin tarkoittamaksi päätepisteeksi parlamentin hajoituskäsitteen muodollisessa kehityksessä, sen erottautumisessa muista parlamentin toimintaan kohdistuvista päättymismuodoista. Lopulliseen erottautumiseen on lisäksi tarvittu ikäänkuin itsetoimivasti, joko välittömästi lain nojalla tapahtuvat taikka joka tapauksessa lakimääräisesti määräajoin toimitettavat parlamentinvaalit, jotka, samalla kun ne — ilman hajoitustoimenpidettä — päättävät vanhan vaalikauden, ilman erityistä toimenpidettä myös aloittavat uuden vaalikauden. Tällainen lakimääräisten, kiinteiden vaalikausien järjestelmä muodostui ja parlamentin hajoitus sitä vastaan siis lopullisesti rajoittui vasta omaksuttaessa englantilaista edustuksellista hallitusjärjestelmää Euroopan mannermaalla.[15]

Parlamenttityön päättymismuotojen erikoistumiskehityksessä on myös Englannissa vielä kuitenkin jäljellä vaihe, jolla nimenomaan sikäläisissä valtiosääntöoloissa on jonkin verran merkitystä myös hajoitus-

[14] *Wang* s. 114 lausuu, että tällaisessa tapauksessa hajoitus tapahtuisi ilman kuninkaallisen prerogatiivin käyttöä: »... in case of the expiration of the term, dissolution may taechnically come about without the exercise of the royal prerogative».

[15] *Berlin*, joka tutkimuksessaan muutenkin on lähes täydelleen sivuuttanut hajoitustoimenpidettä seuraavat uudet parlamentinvaalit, näyttää Triennial Act'in merkitystä korostaessaan tehneen itsensä jossakin määrin syypääksi mannermaisille tutkijoille niin tavalliseen virheeseen: Englannin olojen arviointiin liiaksi oman maan näkökulmasta. Hän kyllä s. 17—19 esittää, että erotuksen tekeminen vaalikauden lainmukaisen päättymisen ja parlamentin hajoituksen välillä ei käy selvästi esille

käsitteen määrittelyssä. Kun näet parlamentilla ei ole kiinteitä lakimääräisiä istuntokausia, eivät myöskään istuntokauden päättäminen, prorogaatio ja toisaalta ala- tai ylähuoneen työn keskeytymisen eli loman, *adjournement*in alkaminen siellä eroa toisistaan samalla tavoin kuin niissä maissa, joissa prorogointia seuraa lain nojalla uusi kokoontuminen. Parlamentti päätetään, prorogoidaan aivan samoin kuin se ajournoidaan: sen työ siis keskeytetään vain tietyksi ajaksi, jonka kuluttua sen on jälleen kokoonnuttava. Eroa on kuitenkin siinä, että prorogaation jälkeen kokoontuva parlamentti ei diskontinuiteettiperiaatteen mukaisesti enää voi jatkaa edeltäjänsä työtä, vaan kaikki asiat on pantava alusta alkaen uudestaan vireille. Ajournoinnin jälkeen lomaltaan palaava ala- tai ylähuone jatkaa sitävastoin asioiden käsittelyä siitä, mihin ne olivat ennen lomalle lähtöä jääneet. Sitäpaitsi kuuluu lomasta päättäminen nykyisin sekä ala- että ylähuoneelle itselleen eikä hallitukselle kuten prorogointi. Lisäksi kumpikin parlamentin osasto voi päättää lomasta toisistaan riippumatta. Näiden seikkojen vuoksi ala- tai ylähuoneen lomalle lähtö, adjournement, parlamentin työn päättymismuotona Englannissakin siis eroaa parlamentin hajoituksesta itse asiassa selvemmin kuin istuntokauden päättyminen, prorogation.

Parlamentin hajoituksen, dissolutionin, istuntokauden päättämisen eli lopettamisen, prorogationin sekä lomalle lähdön eli parlamentin työn keskeyttämisen, adjournementin toisistaan erottumisella ja muodostumisella toisiinsa rinnastettaviksi, itsenäisiksi käsitteiksi on tämä käsitteellinen differentioitumiskehitys Englannin oikeudessa saavuttanut päätekohtansa. Muussa suhteessa parlamentin hajoitus on siellä ollut ja on yhä edelleen muodolliselta rakenteeltaan verraten yksinkertainen eikä erikoisesti eroa muista vastaavista valtiotoiminnan muodoista. Erityisesti on mainittava, että ylähuoneella ei ole ollut mitään erikoista osuutta hajoitussäännöstön muodostumiseen yleensä eikä myöskään edellä kuvattuun käsitteiden erottautumis- ja kehkeytymisilmiöön.[16] Hajoitusvallan haltijan ja käyttäjän osalta siihen sensijaan liittyy eräs

englantilaisessa valtio-oikeudellisessa terminologiassa ja että tuosta erotuksesta ei siellä ole edes selvää käsitystäkään. Mutta hän ei kuitenkaan edes mainitse saatikka korosta sitä seikkaa, että Englannin parlamentin hajoitus eniten juuri tuon erotuksen olemattomuuden vuoksi aivan olennaisesti eroaa mannermaisesta parlamentin hajoituksesta. *Berlinin* s. 17 viitteessä 10 esittämää ja arvostelemaa Hatschekin »englantilaismallista» käsitystä, että vaalikauden päättyminen on käsitettävä erääksi parlamentin hajoituslajiksi, on edellä esittämämme perusteella pidettävä Englannin valtiosäännön kannalta oikeana. Vrt. *Hatschek,* Englisches Staatsrecht I s. 362, *Wang* s. 13, *Ogg* s. 278 ja *Kieschke* s. 3—10.

[16] *Hatschek,* Zeitsch. für Staatsw. 1901 s. 181—183.

rakenteellinen erikoispiirre, joka hajoituksen luonnetta ja kehitystä kuvaavana ansaitsee maininnan.

Parlamentin hajoitus on Englannissa aina ollut ja on yhä edelleen kuninkaan valtaoikeus, se on hänelle kuuluva ns. *prerogatiivi*.[17] Aikaisemmin koko parlamentti oli siinä määrin hänen henkilöönsä liittyneenä, että se ei voinut enää hänen kuolemansa jälkeen, uuden kuninkaan aikana olla sellaisenaan koossa eikä toimia. Kuninkaan kuolema aiheutti senvuoksi ilman muuta parlamentin hajoituksen. Hänen seuraajalleen oli valittava neuvottelukunnaksi uusi parlamentti. Vähitellen tämä käsitys kuitenkin hävisi. Act of Parliamentilla säädettiin 1696, että kuninkaan kuolemasta huolimatta entinen parlamentti saattoi jatkua vielä kuuden kuukauden ajan hänen kuolemansa jälkeen; olipa sen, jos se oli kuoleman sattuessa hajalla, heti tämän johdosta kokoonnuttavakin. Sittemmin on myös hajoitusoikeus tosiasiallisesti, vaikkakaan ei lainsäädännöllisesti, joutunut englantilaisen valtio-oikeudellisen käsityksen mukaan kuninkaalta henkilökohtaisesti sille omalaatuiselle instituutiolle, jota sanotaan *the Crown*iksi ja jonka valtaoikeuksia käyttelee parlamentaarinen hallitus eli kabinetti. Samalla myös kuninkaan henkilö on tietysti lakannut olemasta parlamentin kannattavana keskuksena. Senvuoksi poistettiin 1867 myös edellämainittu kuuden kuukauden enimmäisraja parlamentin jatkumiselle kuninkaan kuoleman jälkeen. Edelleen on kuitenkin voimassa säännös, että kuninkaan kuolema aiheuttaa parlamentin välittömän kokoontumisen, vieläpä niin, että jos parlamentti silloin on hajoitettuna eikä uuden kokoontumispäivä ole vielä käsillä, on jo hajoitetun parlamentin kokoonnuttava entisessä kokoonpanossaan.[18]

Tämän lainmuutoksen jälkeen hajoitusoikeuden rakenteessa ei ole tapahtunut muutoksia, niin suurien muutosten alaisena kuin Englannin valtiorakenne muuten on ollutkin ja niin tuntuvasti kuin olojen kehitys ja vaihtelut ovatkin vaikuttaneet myös hajoitusoikeuden tosiasialliseen käyttöön.

---

[17] Prerogatiivi-sanan merkitystä yleensä ja nimenomaan hajoitusoikeuden yhteydessä selvittelee *Lagerroth*, SvT 1926 s. 393. Ei-englantilaisessa valtio-oikeudessa prerogatiivi merkinnee Lagerrothin mukaan tuskin muuta kuin valtiotoimintaa (statsfunktion), joka on annettu vain hallituksen käytettäväksi. Hajoitusprerogatiivi voidaan niin ollen kääntää sanalla hajoitusoikeus. Vrt. myös *Dicey* s. 61, 419—422 ja 463, *Hatschek*, Englisches Staatsrecht I s. 621 ja 644, *Lowell* I s. 18—26 sekä *Yrjö-Koskinen* s. 63—65.

[18] *Wang* s. 14—15. Vrt. myös *Ogg* s. 278.

Englannin parlamentin hajoitussäännöstön kehitysvaiheiden tarkastelu osoittaa, että hajoitusoikeus siellä on niin sanoaksemme elimellisesti kasvanut ja kehittynyt vähitellen muuttuvien olosuhteiden historiallisessa maaperässä. Kunnianarvoisesti ja sanalla sanoen: se on syntynyt eikä tehty. Muiden valtakuntien ja myös oman maamme vastaavia seikkoja tarkastellessamme kohtaamme vallan toisenlaisen ilmiön. Varsinainen eduskunnan hajoitussäännöstö ei ole niissä omaperäisesti syntynyt, vaan se on omaksuttu ja niihin siirretty muualta ja nimenomaan Englannista. Niissä se on yritetty jokseenkin äkillisesti sepittää vieraan esikuvan mukaisesti ja parhaalla mahdollisella taidolla soveltaa uusiin oloihin. Näiden pyrkimysten onnistumista voidaan tuskin sanoa erinomaiseksi. Jäljennöksistä on oikeastaan kaikkialla jäänyt pois alkuperäisen mallin olennaisia rakenteellisiakin ominaisuuksia. Lisäksi niissä voidaan havaita selviä merkkejä teoreettisen järjen mestaroivien pihtien pitämistä; niitähän tahtoo useimmiten jäädä luomuksiin, jotka ovat jollakin tavoin keinotekoisesti tehtyjä eivätkä elimellisesti syntyneitä. Näiden seikkojen sekä erilaisten sovellutusolosuhteiden vuoksi parlamentin hajoitus on muualla muodostunut koko lailla toisenlaiseksi kuin alkuperäisessä kotimaassaan.

2. *Omaksuminen, leviäminen ja muodostuminen muualla.*

Englannin valtiolaitosten vaikutus muualla maailmassa on ollut tavattoman voimakas. Niiden tehtävä on kasvanut maailmanhistorialliseksi; oikeastaan kaikki muut kansat ovat keskenänsä kilpailleet yrittäessään jäljitellä ja omaksua englantilaisen valtiojärjestyksen peruspiirteitä, joko välittömästi tai välillisesti. Tämä Englannin julkisen oikeuden ja nimenomaan valtiosääntöoikeuden vaikutus on tunnetusti ollut — oikeastaan se on jatkunut näihin päiviin asti — sellainen, että sille voidaan oikeudellisten laitosten kehityksessä löytää vertauskohta nähtävästi vain roomalaisen yksityisoikeuden tunkeutumisessa ja leviämisessä muuhun maailmaan.

Tässä yhteydessä ei voida ryhtyä pohtimaan syitä tuohon rekeptioilmiöön eikä lähemmin seuraamaan sen vaiheita. Riittää kun mainitsemme, että Euroopan mannermaalla oli yleinen kehitys uuden ajan alkupuolella kulkenut suuntaa, joka jatkuvasti lisäsi valtionpäämiehen valtaa ja vastaavasti vähensi säätyjakoon pohjautuvan edustuslaitoksen vaikutusta. Tuloksena oli useissa maissa lopulta sellainen itsevaltius, että vanha edustuslaitos menetti kaiken merkityksensä, jopa pitkiksi ajoiksi vallan hävisi käytännöllisestä valtioelämästä.

Näissä oloissa oli luonnollista, että parlamentaaristen säännöstöjen tekniikkakin jäi monessa kohdin kehityksessä takapajulle. Nimenomaan edustuslaitoksen hajoitussäännöstö, tuon termin nykyaikaisessa, Englannin oloista peräisin olevassa merkityksessä ei päässyt missään mannermaisessa valtiossa kehittymään omaperäisesti vanhan säätyedustuslaitoksen [19] itsenäiseen kehitykseen liittyneenä. Sielläkin, missä säätyvaltiopäivät säilyivät tai saavuttivat joksikin ajaksi tärkeän, joskus keskeisenkin valtionelimen aseman, ei niiden toiminta, vaikka se muutamissa kohdin synnytti osittain varsin kehittyneitäkin muotoja, kuitenkaan valtiopäivien päättymistä ja uudistumista koskevissa kysymyksissä milloinkaan johtunut sentapaiseen järjestelyyn, jota voitaisiin pitää parlamentin hajoituksena.

Säätyeduskunnan kokoontumista sanottiin valtiopäiviksi. Jokaista valtiopäivien kokoontumista varten toimeenpantiin erityiset vaalit, joissa niiden osanottajat valittiin, elleivät he olleet itseoikeutettuja. Jokaisten valtiopäivien istuntokausi oli niin ollen sama kuin vaalikausi. Valtiopäivien lopettamisen eli päättämisen ja säätyjen kotiin laskemisen jälkeen oli aina suoritettava uudet vaalit seuraaville valtiopäiville, aivan samoin kuin Englannin parlamentin kokouksiin sen kehityksen alkuvaiheissa. Englantilaisen valtio-oikeuden mukaista käsitteellistä erottumista ja erikoistumista istuntokauden päättämisen, prorogationin ja parlamentin hajoittamisen, dissolutionin välillä ei senvuoksi päässyt syntymään.[20]

Säätyjakoinen edustuslaitos ei muutenkaan voinut ajan oloon tyydyttää muuttuneita vaatimuksia. Sitä eivät yleensä kuitenkaan pikkuparannukset voineet korjailla ja kehittää uusien olojen mukaiseksi.

[19] Englanninkin parlamentti perustui alkuaan tavallaan säätyihin, mutta mukautui sittemmin toiminnassaan vain osittain säätyjakoon, järjestäytymällä ainoastaan kahteen osastoon, ylä- ja alahuoneeseen. Kun viimeksi mainitussa sitäpaitsi oikeastaan olivat kaikki säädyt edustettuina — alempi aatelikin maaseudulta kokoontui alahuoneeseen, kun taas alempi papisto oli yksinkertaisesti kieltäytymällä ottamasta osaa kokouksiin jäänyt kokonaan alahuoneen ulkopuolelle — ja se merkityksessä ja vaikutusvallassa piankin voitti ylähuoneen, muodostui sen kokouksista, joissa eri säätyjen jäsenet eivät esiintyneet erillisinä ryhminä, luontevasti koko kansaa ja yhteiskuntaa edustava elin, jossa säätyvivahdus väistyi taka-alalle. Kun v:n 1832 suuri vaaliuudistus siirsi alahuoneen jäsenten valitsemisen tavallaan vanhoilta säätykorporaatioilta yhteiskuntakokonaisuuden — tosin vielä rajoitetuille — piireille, katkesi alahuoneen viimeinenkin yhteys säätyjakoon aivan huomaamatta. Vrt. *Anson* I s. 48—51, *Staaff* I s. 41—48, *Haralds* s. 48—50 ja 55 ja *Yrjö-Koskinen* s. 27—77, 141—167 ja 188—212.

[20] Vrt. myös *Berlin* s. 104, *Cannac* s. 20—21 ja *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 267.

Itsevaltiuden aika oli sitäpaitsi monessa maassa sen miltei tykkänään surkastuttanut. Uudistumisen tai uuden luomisen täytyi senvuoksi tapahtua perusteellisesti ja se tapahtui useimmiten äkillisin tempauksin.

Toisaalta valistusajan filosofia oli valmistanut maaperää tuollaiselle suurelle valtiollisten olojen ja laitosten muutokselle. Ranskan vallankumouksen rajun purkautumisen aloittamana kumousaaltona uudistusliike 1800-luvun alkupuoliskolla levisi ympäri Euroopan mantereen. Se hävitti vanhoja valtiolaitoksia, useissa maissa aivan perustuksiaan myöten. Muiden mukana hävisi säätyjako erikoisoikeuksineen ja myös siihen pohjautuva edustuslaitos. Uutta tilalle luotaessa oli katse kaiken aikaa kiinteästi suunnattuna Englannin mallilaitoksiin. Niinpä alettiin uusia kansaneduskuntia kaikkialla rakentaa valtion ja kansan yhtenäisyyden pohjalle. Jyrkkänä englantilaisen esikuvan vastakohtana saivat uudet valtiosäännöt tuolle aikakaudelle ominaisen rationalistisen, teoreettisten oppien pohjalle rakentuvan, jossakin määrin keinotekoisen luonteen. Useimmissa maissa ne merkitsivätkin jyrkkää murrosta historiallisessa kehityksessä, hyppäystä yksinvallasta perustuslailliseen, jopa parlamentaariseen monarkiaan taikka suorastaan tasavaltaan.

Vasta tämän valtavan uudistusliikkeen mukana, jonka vaikutukset muutamien maiden, niiden joukossa Suomen kansanedustuslaitokseen pääsivät täysin tuntumaan vasta niin myöhään kuin kuluvalla vuosisadalla, löysi varsinainen eduskunnan hajoitussäännöstökin tiensä Euroopan mannermaan valtiosääntöihin.[21] Uuden valtiokäsityksen muodostuessa ja toteutuessa joutui kysymys parlamentin hajoituksesta vilkkaan teoreettisen pohdinnan ja erilaisten käytännöllisten ratkaisuyritysten alaiseksi. Varsinkin *Montesquieun* opilla valtiovallan jakautumisesta kolmia: lainsäädäntövaltaan, täytäntöönpanovaltaan ja tuomiovaltaan[22] tuli olemaan huomattava vaikutus uusien valtiosääntöjen rakenteeseen yleensä ja parlamentin hajoitusoikeuteen erityisesti. Aluksi valtiosääntöjen laatijat omaksuivat tuon teorian niin yksiulotteisena ja jyrkkänä, että täytäntöönpanovallalle ei katsottu voitavan antaa oikeutta lainkaan hajoittaa siitä riippumattomaksi erotettua lainsäädäntövallan elintä, parlamenttia. Samaan käytännölliseen tulokseen oli myös omansa johta-

[21] Hajoitussäännöstön vaiheista eri maiden valtiosäännöissä viime vuosisadalla antavat perusteellisen esityksen *Berlin* s. 14—170 ja *Matter* passim.

[22] Käsitys valtion tehtävien tämäntapaisesta jakautumisesta on klassillinen, mutta Montesquieu on erityisesti korostanut tällaisen jaon välttämättömyyttä ja hänen esityksensä ansiosta se on valtiollisessa ajattelussa saavuttanut sellaisen tavattoman vaikutuksen, että se tuntuu selvänä vielä useissa maailmansodankin jälkeen säädetyissä (mm. Suomen) valtiosäännöissä.

maan vallankumousajan toisen suuren valtioteoreetikon *Rousseaun* oppi ns. kansansuvereniteetista, kaiken valtiovallan kuulumisesta kansalle. Tämän, valtiovallan todellisen haltijan korkealle arvostettuna edustajana pidettiin ennen muuta kansan valitsemaa parlamenttia, jonka toimintaan minkään muun valtionelimen ei niin ollen oikeastaan sopinutkaan puuttua hajoituksen tapaisella toimenpiteellä. Kun yleinen ajan henki lisäksi oli voimakkaasti epäluuloinen valtionpäämiehen vallankäyttöä kohtaan, ei ole ihme, että englantilaisesta esikuvasta poikettiin eikä annettu hänelle oikeutta hajoittaa parlamenttia. Parlamentti haluttiin saattaa jopa siinä määrin valtionpäämiehestä riippumattomaksi, että viimeksi mainitulle ei annettu valtaa määrätä myöskään sen kokoontumisesta, istuntojen keskeyttämisestä tai istuntokauden lopettamisesta.

Kaikki nämä tekijät olivat voimakkaasti vaikuttamassa luotaessa valtiosääntöä tähän aikaan syntyville Pohjois-Amerikan Yhdysvalloille. Tuon suuren maan valtiosäännön vaikutus on sitten antanut leimansa koko maanosansa valtiolliseen kehitykseen, jopa, varsinkin myöhemmin, heijastunut takaisin Euroopan oloihin. Hajoitusoikeuden poisjättämiseen Yhdysvaltojen valtiosäännöstä vaikutti kuitenkin ehkä muita tekijöitä voimakkaammin se erikoisseikka, että siellä asetuttiin valtiomuotokysymyksessä tasavallan kannalle. Hajoitusoikeus käsitettiin näet vielä tuohon aikaan erikoisesti monarkkiseksi valtaoikeudeksi, prerogatiiviksi, joka senvuoksi oli sopimaton tasavaltaiseen ja kansanvaltaiseen valtiojärjestykseen.[23] Useat Englannin kuninkaat olivatkin aina 1600-luvun lopulle asti käyttäneet hajoitusoikeutta parlamentin nujertamisvälineenä, samanlaisena kuin sitä sitten 1860-luvulla käytti myös Preussin monarkkinen hallitus ja vielä tällä vuosisadalla Venäjän keisarivalta Suomessa. Yhdysvaltoihin, jossa vallanjakoteoria käytännössä on selvimmin toteutettu, samoinkuin sen osavaltioihin eikä myöskään muihin Amerikan valtioihin, joissa Yhdysvaltojen valtiosääntöä on pidetty esikuvana, parlamentin hajoitusoikeutta ei ole myöhemminkään omaksuttu.

Euroopassakin kehitys noudatti aluksi samoja opinkappaleita. Ranskassa vallankumousajan ensimmäisissä valtiosäännöissä ei ollut lainkaan parlamentin hajoitusoikeutta. Olipa eräät tuon ajan lainsäätäjäkunnat Rousseaun oppeja seuraten suunniteltu pysyviksi, aina koossaoleviksi elimiksi, jotka eivät työnsä järjestelyssä, istuntokausien alkamisessa ja päättämisessä olleet mistään ulkopuolisista tekijöistä, eivät edes laissa asetetuista määräkausista tai uudistumispakosta riippuvaisia.[24] Ne olivat

[23] *Matter* s. 249, *Berlin* s. 42—43 ja *Cannac* s. 23.

[24] *Jellinek*, Schriften und Reden II s. 240—241 ja *Esmein* II s. 150—151.

muodollisesti suunnilleen samassa asemassa kuin Englannin kuuluisat »pitkät parlamentit» ennen Triennial Act'in säätämistä, tärkeänä erona kuitenkin se, että niiden elinpäivien päättymistä ei voinut laillisesti määrätä kukaan muu kuin ne itse.

Mutta vähitellen kehitys kuitenkin alkoi kääntyä toiseen suuntaan. Kokemus osoitti näet pian, minkälaisen hirmuvallan lainsäätäjäkunta voi itselleen keskittää, ellei sillä ole tehokkaita rajoja ja pidäkkeitä. Senvuoksi saatiin piankin käytännössä toteutetuksi vaatimus, joka jo aikaisemmin oli toteutettu Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa ja joka voitiin helposti saada sopusointuun oikeaoppisten sekä vallanjako- että kansansuvereniteettiteoriain kanssa. Kansalle annettiin näet tilaisuus säännöllisesti vaaleilla uudistaa lainsäätäjäkunta. Tuollaisen uudistamisen määräämistä ei tietysti kuitenkaan voitu englantilaiseen tapaan antaa valtionpäämiehen harkittavaksi. Se säädettiin sen vuoksi tapahtumaan välittömästi perustuslain määräyksellä, säännöllisin väliajoin. Valitsijakunta pääsi täten valvomaan ja rajoittamaan lainsäätäjäkunnan valtaa. Tämä tapahtui itsestään lakimääräisten vaalien kautta eikä riippunut toimeenpanovallan harkinnasta. Perimmältään tämä merkitsi sitä, että englantilainen parlamentin hajoitus korvattiin vaalikauden alkamisesta ja päättymisestä, lainsäätäjäkunnan syntymisestä ja hajoamisesta koneellisen itsetoimivasti huolehtivalla lainpykälällä.[25] Lainsäätäjäkunnasta tuli automaattinen; itsetoimivasti sen jäsenistö muodostui ja hävisi taas uudelleen muodostuakseen niinkuin valo syttyy ja sammuu valomainoksessa.

Tämän lisäksi esiintyi kuitenkin jo varhain ääniä, jotka vaativat myös varsinaisen, täytäntöönpanovallan toimesta tapahtuvan, englantilaismallisen parlamentin hajoituksen ottamista valtiosääntöihin. Nämä

[25] Tosin on vaalien toimittamismääräyksen antaminen sittemmin tullut ehkä useimmissa maissa kuulumaan valtionpäämiehelle, mutta laki on kuitenkin säännöstellyt asian niin tarkoin, että hänelle ei jää muuta kuin varsin suppea liikkuma-ala vaalipäivän valinnassa. Niinpä Ranskassa vaalien määrääminen tosin kuuluu tasavallan presidentille, mutta se merkitsee vain sitä, että hän valitsee edustajakamarin nelivuotisen lainsäädäntökauden 60 viimeisestä päivästä sen, jona äänestys voi sopivimmin tapahtua. *Hauriou* s. 461 ja 593—594. Samoin oli Saksassa v:n 1919 liittovaltiosäännön mukaan (23 §) valtakunnanpresidentillä — hajoitustapausta lukuunottamatta — vain oikeus määrätä vaalipäivä 60 päivän rajoissa vaalikauden päättymisestä. *Anschütz* s. 170—171. Rajoituksien huippu on saavutettu meillä Suomessa. HM 27 §:n mukaan tasavallan presidentin asiana tosin on antaa määräys säännöllistenkin vaalien toimittamisesta, mutta kun EVL 38 § tarkalleen määrää äänestysajankin, ei hänelle ole jäänyt mitään todellista ratkaisuvaltaa. Senvuoksi ei tuollaista määräystäkään käytännössä lainkaan anneta. Ks. jäljempänä s. 144—145.

pyrkimykset saattoivat johtaa käytännölliseen tulokseen kuitenkin vasta sitten, kun vallankumousta seurannut vastavaikutus alkoi jälleen lisätä valtionpäämiehen valtaa.

Ranskassa oli jo 1789 perustavassa kansalliskokouksessa esitetty hajoitusoikeuden puolesta ajatuksia, jotka ovat siinäkin suhteessa huomattavia, että niissä ensi kerran ilmenee uudenaikainen, kansanvaltainen käsitys hajoitusoikeudesta.[26] Parlamentin hajoitusoikeutta suositeltiin näet, paitsi valtiovallan asianmukaisen jaon pysyttämiseksi voimassa ja saattamiseksi käytännössä tehokkaaksi, erityisesti myös keinona, jolla täytäntöönpanovalta voi lainsäätäjäkunnan vallanylitystä vastaan vedota kansaan, kaiken valtiovallan lähteeseen. Mutta aikaisemmat täytäntöönpanovallalle epäluuloiset käsitykset hallitsivat mieliä siinä määrin, että hajoitusoikeutta ei kuitenkaan otettu valtiosääntöihin. Vasta Napoleon, alkaessaan toteuttaa yksinvaltaansa, kirjoitutti sen 1802 konsulivaltiosääntöönsä, tosin silloinkin muodollisesti vain senaatille kuuluvana. Napoleonin myöhemmissä valtiosäännöissä sekä Ranskassa että sen vasallivaltioissa oli sitävastoin hajoitusoikeus jo monarkilla itsellään. Näillä valtiosäännöillä ei niiden luojan kukistumisen jälkeen kuitenkaan ollut suurtakaan merkitystä myöhemmälle kehitykselle.

Sitävastoin Ranskan restauraatioajan valtiosäännöllä vuodelta 1814 ja kiinteästi siihen liittyen laaditulla Belgian valtiosäännöllä vuodelta 1831 on perustuslaillisen monarkian mallivaltiosääntöinä ollut ratkaiseva osuus mannermaan valtiollisia oloja viime vuosisadalla järjestettäessä. Niissäkin oli pyritty mahdollisimman suuressa määrin noudattamaan englantilaista esikuvaa. Sen mukaisesti oli niihin omaksuttu myös varsinainen parlamentin hajoitusoikeus, joka Belgiassa sitäpaitsi voitiin kohdistaa edustuslaitoksen kumpaankin kamariin. Näiden kahden valtiosäännön välityksellä hajoitusoikeus löysi sitten tiensä melkein kaikkiin Euroopan valtioihin vanhoja säätyjakoon perustuvia edustuslaitoksia uudistettaessa.

Englantilaisesta esikuvastaan tämä hajoitusoikeus kuitenkin alun alkaen poikkesi huomattavasti. Ensinnäkin se, kuten mannermainen valtiosääntöoikeus yleensä, erosi siinä, että hajoitusoikeuden käyttö ja sen vaikutukset, jotka Englannissa seurasivat suurelta osalta vain konventionaalisääntöjen tai poliittisen välttämättömyyden vaatimuksia, oli täällä perinteiden puuttuessa perustuslain säännöksillä tarkoin järjestettävä. Valtiosääntö määräsi siten nimenomaan mm., että valtionpäämiehen hajoituspäätös oli asianmukaisesti varmennettava. Samoin se

[26] *Berlin* s. 46—49.

nimenomaan määräsi, että hajoitusta oli tietyn ajan kuluessa seuraava uudet vaalit ja uuden parlamentin kokoontuminen.

Tärkein ero johtui kuitenkin siitä, että parlamentin hajoituksella tuli muualla olemaan kokonaan toisenlainen asema kuin kotimaassaan, Englannin valtiojärjestyksessä. Hajoitustoimenpidettä, sikäli ja kun se vihdoin valtiosääntöihin omaksuttiin, ei missään näet tarkoitettu vaalikauden säännönmukaiseksi, puhumattakaan ainoaksi päättymismuodoksi. Aikaisemmin muodostuneet, välittömästi lainsäännöksillä järjestetyt määräaikaiset vaalit jäivät valtiosäännön laatijoitten tarkoitusten mukaan edelleenkin lainsäätäjäkuntien säännönmukaiseksi uudistumis- ja vaalikausien päättymismuodoksi.[27] Hajoitusoikeus oli tarkoitettu vain poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, johon valtionpäämies saattoi turvautua erikoisissa oloissa. Vaalikausi tuli siten säännöllisissä oloissa aina olemaan samanpituinen, nim. välttämättömien lakimääräisten vaalien välinen aika, ja hajoitustoimenpide saattoi sen vain poikkeustapauksissa katkaista.

Parlamentin hajoituksen tällainen toissijainen luonne poikkeuksellisena toimenpiteenä vaalikauden säännönmukaisen, lakimääräisen päättymisen rinnalla on myöhemminkin pysynyt mannermaisille valtiosäännöille ominaisena. Samalla on lakimääräisesti uudistuvat vaalit ja kunkin parlamentin valtuus- eli vaalikauden päättyminen niihin tullut tunnusmerkiksi, joka lopullisesti erottaa parlamentin hajoituksen muista sen toiminnan päättymismuodoista.[28]

Käytännöllisessä valtioelämässä parlamentin hajoitus osoittautui tällaisena toissijaisenakin säännöstönä tarpeen vaatimaksi ja käyttökelpoi-

---

[27] Toinen asia on, että käytännöllinen valtioelämä ei aina ole pysynyt näissä ennalta valetuissa kaavoissa. Niinpä esim. Ranskassa ei niin pitkän ajanjakson kuin 1814—1848 kuluessa parlamentti juuri milloinkaan ehtinyt elää lakimääräistä vaalikauttansa loppuun asti, vaan lainsäädäntökausi katkaistiin miltei poikkeuksetta hajoituksella. *Couzinet* s. 509 ja *Barthélemy & Duez* s. 172—177 ja 687. Niinikään ei Saksan valtakunnassa 1919—1933 vaalikausi milloinkaan ehtinyt kulua loppuun asti, vaan katkaistiin aina hajoitustoimenpiteellä. *Poetsch-Heffter*, JöR 1933—1934 s. 66.

[28] Tähän käsitteellisesti ja kehityshistoriallisesti tärkeään seikkaan ei hajoitusoikeutta koskevissa tutkimuksissa näy kiinnitetyn huomiota. Niinpä Matter ja Berlin, hajoitusoikeuden tunnettujen monografioiden kirjoittajat, eivät sitä koskettele, eivätkä he yleensäkään mainitse siitä johtuvaa englantilaisen ja mannermaisen hajoitusoikeuden välistä eroa. Tätä eroa korostamatta *Matter* s. 172 saattaa esittää Englannin maana, jossa »hajoitusoikeus on saanut luonnettaan vastaavimman säännöstelyn». Myöskin Englannin hajoitusoikeuden tuntijat Wang ja Hatschek jättävät tämän seikan kokonaan mainitsematta. Eivät myöskään englantilaiset mannermaan valtiosääntöoikeuden tutkijat, kuten Bryce ja Headlam-Morley, joka on sodanjälkeisten valtiosääntöjen kannalta kiinnittänyt erityistä huomiota juuri mm.

seksi. Parlamentin hajoituksia suoritettiin silloin tällöin. Ne tapahtuivat, asianomaisen maan poliittisista oloista riippuen, milloin hallitsijavaltaisemmassa, parlamentin kurissa pitämistä tarkoittavassa, milloin taas ns. parlamentarismin periaatteita lähentelevässä hengessä. Erityisesti Ranskassa kehittyi jo restauraatioaikana ja etenkin vuosina 1830—1848 toisaalta kuninkaan ministeristöineen, toisaalta parlamentin välillä siinä määrin moitteeton yhteistoiminta, että sitä jo hyvällä syyllä voidaan nimittää parlamentarismiksi.[29] Tämä parlamentarismi ei äänioikeuden rajoittuneisuuden vuoksi tosin ollut varsin kansanvaltaista, enempää kuin alkava ja vielä samanaikainenkaan englantilainen parlamentarismi. Hajoitusoikeuden käytöllä oli kuitenkin jo silloin useimmiten parlamentarismin periaatteisiin soveltuva, valitsijakunnan lopulliseen ratkaisuun vetoava pyrkimys.[30] Useissa muissa maissa ja etenkin Saksassa se sitävastoin säilytti sangen myöhään ominaisuutensa hallitsijavaltaisena, parlamenttia ja kansaakin vastaan suunnattuna aseena.

Käytännöllisen valtiotaidon mestareille, englantilaisille ei, kuten tunnettua, ole luonteenomaista harrastus valtio-opillisiin ja -oikeudellisiin teorioihin. Niinpä hajoitusoikeuskin, vaikka se oli englantilaista alkuperää ja vuosisatojen mittaisen sikäläisen kehityksen tulos, löysi vasta mannermaalle omaksuttuna ensimmäiset varsinaiset teoreetikkonsa. Niistä on erityisesti mainittava ranskalainen *Benjamin Constant,* viime vuosisadan perustuslaillisen valtioteorian suuri nimi, joka on voimakkaasti vaikuttanut sekä oman aikakautensa että myöhäisempiinkin käsityksiin. Hän selvitteli loistavatyylisissä kirjoituksissaan ja puheissaan

---

hajoitusoikeuteen, ole tätä erotusta pohtineet. Viimeksi mainittu kyllä esittää (s. 194) Ranskan maana, jossa on kiinteiden lainsäädäntökausien systeemi (of fixed legislative periods), mutta niin on hänen mielestään nähtävästi vain senvuoksi, että hajoitussäännöstö on käytännössä tehoton. Todellisuudessa on kuitenkin kaikissa muissakin mannermaan valtioissa periaatteessa vallalla kiinteiden lainsäädäntökausien systeemi, koska parlamentin hajoitus esiintyy vain poikkeuksellisena ilmiönä. Vain Englannissa on asianlaita päinvastoin; siellä vallitsee niin sanoaksemme joustavien lainsäädäntökausien systeemi.

[29] *Esmein* I s. 227—231, *Barthélemy & Duez* s. 171—177, *Haikal* s. 48—50 ja *Staaff* I s. 212.

[30] *Matter* s. 221. Hajoitusta käytettiin Ranskassa v. 1814—1830 viisi kertaa, joista viimeinen 25/7 1830 julistettiin heti edellisten hajoitusvaalien jälkeen, ennenkuin uusi parlamentti oli ehtinyt vielä kokoontuakaan. Se johtikin välittömästi ns. heinäkuun vallankumoukseen. V. 1830—1848 parlamentti hajoitettiin kuusi kertaa, aina valtiosäännön mukaisesti. Ks. *Couzinet* s. 510, *Barthélemy & Duez* s. 687, *Cannac* s. 29—30, *Fournier* s. 30 ja *Berlin* s. 58—64.

erityisesti myös hajoitusoikeuden sisällystä ja perustetta.[31] Montesquieuen tapaan hänkin piti Englannin silloisia oloja esikuvanaan. Niiden pohjalta hän kehitteli, Ranskan vuoden 1814 valtiosääntöön läheisesti liittyen, omalaatuisen teoriansa, jossa siinäkin on keskeisenä valtiovallan jaon periaate.

Constant ei kuitenkaan Montesquieuen tavoin kohdista oppiansa valtiovallan jaosta valtionpäämiehen liiallista valtaa vastaan. Sen terävä kärki on päinvastoin suunnattu vallantäydellisyydellä varustettujen lainsäätäjäkuntien despotiaa kohti, jota hän väkevin värein kuvailee. Parlamenttivallan vastapainona ja rajoittajana tulee monarkilla olla paitsi tehokasta veto-oikeutta, joka yksinään olisi omiansa vain ärsyttämään lainsäätäjäkuntaa, ennen kaikkea oikeus parlamentin hajoitukseen.[32] Hajoitus ei kuitenkaan ole, sitä Constant voimakkaasti korostaa, loukkaus kansan oikeuksia vastaan, mikä käsitys silloin vielä vallitsi yleistä mielipidettä. Päinvastoin se on, vaalien ollessa vapaat, vetoomus kansan oikeuksiin sen omaksi hyväksi.

Constantin ajatukset saavat nerokkuuden leimansa kuitenkin vasta hänen omalaatuisen vallanjakoteoriansa yhteydessä. Kun sillä on erityisesti hajoitusoikeuden kannalta myöhemminkin ollut huomattava vaikutus, on eräistä sen puolista tässä kenties syytä ohimennen mainita. Hän jakaa täytäntöönpanovallan kahtia ja erottaa varsinaisen täytäntöönpanovallan *(pouvoir exécutif)* lisäksi vielä erityisen kuninkaanvallan *(pouvoir royal)*. Tämä hänen erottelunsa johtuu perimmältään ministerinvastuunalaisuudesta. Varsinainen aktiivinen täytäntöönpanovalta kuuluu vastuunalaiselle ministeristölle, mutta sitä tukee ja sille antaa arvovaltaa kuninkaanvalta. Kuninkaanvallan erikoinen ominaisuus on ylhäinen neutraalisuus, muiden valtatekijöiden yläpuolella oleva, niiden tasapainoa valvova ja välittävä puolueettomuus. Melkein kaikkien valtiosääntöjen vika Constantin mielestä on ollut juuri siinä, että ne eivät ole luoneet välittävää, neutraalista valtaa, joka toisaalta auktoriteetillaan estäisi valtiota hajoamasta eri valtatekijöiden ristiriitoihin ja toisaalta valvoisi, että kukin valtatekijä pysyy valtiosäännön sille määräämissä puitteissa. Jos täytäntöönpaneva valta tulee vaaralliseksi, kuningas erottaa ministeristön ja nimittää uuden. Jos edustajakamari

---

[31] *Lagerroth*, SvT 1926 s. 394 katsoo, että Constant enemmän kuin muut ansaitsee hajotusoikeuden teoreetikon kunnian. Ks. myös *Sundin* s. 6—7 ja *Berlin* s. 60—63.

[32] *Constant* s. 20, 25, 30, 31, 138 ja 149.

esiintyy uhkaavasti, kuningas käyttää veto-oikeuttaan taikka hajoittaa kamarin.[33] Tässä toiminnassaan kuningas on riippumaton ministeristönsä myötävaikutuksesta ja hänen toimenpiteensä vapaat varmennuspakosta.

Constantin oppi täytäntöönpanovallan kaksihaaraisuudesta sekä siitä johtuva ministerien vastuunalaisuuden ja valtionpäämiehen vastuuttomuuden korostaminen ilmensivät — osaksi kyllä virheellisesti käsitettynä — Englannin silloisen valtioelämän uusia peruspiirteitä. Vaikka tuota oppia useassa kohdin ei enää voikaan pitää moitteettomana, se on ollut omansa suuressa määrässä selventämään etenkin valtionpäämiehen ja vastuunalaisen ministeristön asemaa ja keskinäistä suhdetta ja siten tasoittamaan tietä parlamentarismille Euroopan valtiosäännöissä. Siinä kohdin hänen vaikutuksensa ulottuu selvänä meidän päiviemme tasavaltoihin asti, vaikka hän puolestaan ei katsonutkaan oppinsa välittävästä, neutraalista vallasta ollenkaan soveltuvan tasavaltaan eikä sen presidenttiin.[34] Myös ja erityisesti hajoitussäännöstöjen laadinnassa ja tutkimisessa hänen opeillaan on ollut suuri merkitys. Kuitenkin vain Portugalin ja Brasilian valtiosäännöissä v:lta 1824 ja 1826 noudatettiin Constantin oppia siinä määrin uskollisesti, että hajoituspäätös neutraaliin vallankäyttöön kuuluvana vapautettiin varmennuspakon alaisuudesta. Mutta samansuuntainen mielipide esiintyy kuitenkin sangen voimakkaana vielä useimpia maailmansodan jälkeisiäkin valtiosääntöjä ja myös Suomen hallitusmuotoa laadittaessa.[35]

Ennen tämän vuosisadan suuria valtiollisia mullistuksia voi hyvällä syyllä sanoa etupäässä Ranskan toimineen eräänlaisena laboratoriona, jossa suoritettiin poliittisia järjestelmäkokeiluja muuta maailmaa varten. Siellä on hajoitusoikeudellakin ollut erikoiset vaihtelevat vaiheensa. Sen puuttumista vuoden 1848 valtiosäännöstä voidaan pitää eräänä syynä valtiokeikaukseen 1851, josta seurasi tasavallan muuttuminen jälleen monarkiaksi. Napoleon III:n kukistuttua Ranskasta tuli jälleen tasavalta. Sen valtiosääntö vuodelta 1875 on siitä merkillinen, että siinä omaksuttiin parlamentin hajoitusoikeus ensimmäisen kerran tasaval-

---

[33] *Constant* s. 17—32.

[34] *Constant* s. 22—28.

[35] Puolan valtiosäännössä (23/4 1935) oli hajoituspäätös vapautettu varmennuspakosta. *Berlin,* Forfatningsudviklingen s. 173—174. Vrt. oman maamme osalta jäljempänä s. 53 viite 88, s. 131 b viite ja s. 219 b ja c.

taan.[36] Presidentille annettiin oikeus hajoittaa edustajakamari, tosin vain parlamentin toisen osan, senaatin suostumukseen nojaten. Tämä erikoinen hajoitusoikeuden rajoitus sekä 1877 poliittisesti sekavissa oloissa suoritettu edustajakamarin hajoitus, johon liittyi valtiosääntöisestikin varsin arveluttavia toimenpiteitä,[37] ovat kuitenkin johtaneet siihen, että valtiosääntöön kirjoitettua hajoituspykälää Ranskassa nykyisin pidetään vallan yleisesti tehottomana, tavanomaisen oikeuden kumoamana.[38]

Hajoitussäännöstön myöhempi kehitys ja sen soveltaminen valtioelämään muissa Euroopan maissa on tapahtunut pääasiassa edellä hahmoteltujen klassillisten esikuvien mukaan. Samaa voidaan sanoa sen omaksumisesta eräisiin Euroopan ulkopuolellakin oleviin maihin, mm. Englannin maailmanvallan eri osiin sekä Japaniin. Kuitenkin tähän päälinjaan liittyy joukko erikoispiirteitä, jotka olisivat omansa valaisemaan niitä erilaisia mahdollisuuksia, joiden mukaan parlamentin hajoitus ja eräät siihen liittyvät kysymykset voidaan ajatella järjestetyiksi. Erityisen runsaan aineiston tällaiselle tarkastelulle tarjoaisivat maailmansodan jälkeisen ajan uudet valtiosäännöt, joista useimmat tosin ovat jo joutuneet kumotuiksi, syrjäytetyiksi tai perin pohjin muutetuiksi. Kun eduskunnan hajoitus Suomessa on järjestetty sekä edellytyksiltään että vaikutuksiltaan pääasiassa sen mukaiseksi, jollaisena tämä oikeussäännöstö edellä hahmotellun historiallisen kehityksen tuloksena ilmenee, voidaan nuo hajoitusoikeuden erikoispiirteet tässä yhteydessä kuitenkin sivuuttaa vain lyhyellä maininnalla.

Eräs merkittävimpiä hajoitusoikeuden erikoisuuksia on kuitenkin peräisin jo varhaisemmalta ajalta ja syntyisin Sveitsistä, jonka valtio-

---

[36] Hyväksytyksi tulemisestaan sai hajoitusoikeutta koskeva ehdotus suurelta osaltaan kiittää sitä seikkaa, että valtiosääntö oli tarkoitettu muutettavaksi ensimmäisessä sopivassa tilaisuudessa monarkiseksi. *Matter* s. 100 ja 136—137, *Barthélemy & Duez* s. 687, *Barthélemy* s. 94, *Fournier* s. 37, *Couzinet* s. 552—553, *Israël* s. 19—31, *Capitant* s. 5, *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 47 ja *Spiegel* s. 341.

[37] Ks. siitä esim. *Matter* s. 122—140, *Couzinet* s. 532, *Duguit* IV s. 578—582, *Barthélemy & Duez*, s. 687, 689 ja 691—692, *Israël* s. 135—140 ja 199—212, *Leyret* s. 163—164, *Hauriou* s. 459, *Bryce* I s. 204, *Redslob* s. 131, 187—193 ja 222, *Cannac* s. 105, *Ordinaire* s. 57—79 ja 99—210, *Fournier* s. 29—30, *Capitant* s. 5—6, *Gmelin* s. 202—203, *Staaff* I s. 229—232 ja 299 sekä *Simonson* s. 4—10.

[38] Vastakkaista kantaa edustavat kuitenkin mm. *Ordinaire* s. 83, *Haikal* s. 487—488 ja *Cannac* s. 99—100. Vrt. kuitenkin *Cannac* s. 103—104. Vrt. myös *Redslob*, Rev. pol. par. 1929 s. 199. Mainittakoon, että Kreikassa toimeenpantiin 23/1 1933 edustajakamarin hajoitus, johon oli asianmukaisesti hankittu valtiosäännön edellyttämä senaatin suostumus. *Couzinet* s. 515 ja *Fournier* s. 100.

järjestyksen kehitys kokonaisuudessaankin on tapahtunut omaa, muista poikkeavaa linjaa. Täytäntöönpanovallan erikoiselin, liittoneuvosto on sikäläisen direktoriaalisen hallitusjärjestelmän mukaisesti kansanedustuslaitoksen suoraan valitsema ja siitä niin suuresti riippuvainen, että sitä ei senvuoksi oikeastaan voitaisikaan pitää sopivana hajoitusvallan haltijaksi. Parlamentin hajaantuminen ja poikkeuksellinen uudistuminen ennen määräaikaa suoritetuilla vaaleilla voidaan Sveitsissäkin aikaansaada, mutta vain kansan, valitsijakunnan avulla. Maan valtiosääntö, joka muita johdonmukaisemmin rakentuu kansansuverenisuuden periaatteelle, on näet yhdistänyt parlamentin hajoituksen tuolle valtiojärjestykselle niin ominaiseen kansanaloite- ja kansanäänestyssäännöstöön. Sama on asian laita useissa osavaltioissa eli kantoneissa. Jos jompikumpi liittovaltion edustuslaitoksen, liittokokouksen kamareista päättää taikka 50.000 äänioikeutettua kansanaloitteen avulla pyytää ryhdyttäväksi valtiosäännön kokonaistarkistukseen, on, jos valitsijakunnan enemmistö kansanäänestyksessä sitä kannattaa, tarkistustyö aloitettava, mutta sitä varten on ensin suoritettava uudet vaalit liittokokouksen kumpaankin kamariin (valtiosääntö 29/5 1874: 120 §). Tämä merkitsee eräänlaista välillistä hajoitustoimenpidettä, jonka käyttäjänä on kansa. Eräissä liittovaltion osavaltioissa, kantoneissa on kansalle annettu mahdollisuus kansanaloitteen ja kansanäänestyksen avulla suoranaisestikin ja mihinkään muuhun kysymykseen liittymättä saada aikaan edustuslaitoksen poikkeuksellinen uudistuminen ennen määräaikaa suoritettavilla vaaleilla (esim. Bernin valtiosääntö 4/6 1893: 22 §). Periaatteellisesti varsin mielenkiintoisia ovat mm. Valais'n kantonin valtiosäännön (23/5 1907) 102 ja 103 §:n määräykset, joiden mukaan kansa, valtiosäännön tarkistukseen ryhdyttäessä, saa ratkaista, onko tarkistustyö uskottava olemassa olevalle parlamentille vai onko sitä varten valittava erityinen perustuslakia säätävä kansalliskokous (vrt. myös Zug'in valtiosääntö 31/1 1894: 81 §).[39]

Muutamissa maailmansodan jälkeen laadituissa valtiosäännöissä oli tämän esimerkin mukaisesti samoin annettu kansalle ratkaisuvalta parlamentin hajoituksessa. Niinpä Viron ensimmäisessä valtiosäännössä (15/6 1920), jota laadittaessa oli muutenkin pidetty eniten esikuvana Sveitsiä, oli säädetty (32 §) välittömästi toimitettavaksi uudet vaalit, jos parlamentin hyväksymä laki oli tullut kansanäänestyksessä hylätyksi

[39] Vrt. myös *Berlin* s. 95—97 ja *Matter* s. 259—262.

tai parlamentin hylkäämä laki hyväksytyksi.[40] Toisissa Baltian valtioissa, Latviassa ja Liettuassa, joissa kyllä päinvastoin kuin Virossa jo ensimmäistenkin valtiosääntöjen mukaan oli erityinen, ministeristöstä erillinen valtionpäämies olemassa, ei hänelle kuitenkaan ollut uskottu lopullista päätösvaltaa parlamentin hajoituksessa. Näissäkin valtioissa hajoitusoikeus liittyi kansanäänestykseen. Presidentti saattoi näet vain ehdottaa parlamentin hajoittamista, jonka kansanäänestys lopullisesti ratkaisi. Hajoitusaloitteen tekemiseen liittyi sitäpaitsi Latviassa muuten vastuuttoman presidentin henkilökohtainen vastuunalaisuus. Jos näet aloite kansanäänestyksessä hylättiin, oli presidentin erottava ja hänen sijaansa valittava uusi presidentti (Latvian valtiosääntö 15/2 1922: § 48—50, Liettuan 6/8 1922: § 52).

Saksan valtakunnassa oli presidentillä myös tavanmukainen valtiopäiväin hajoitusoikeus, vaikka hän tosin saattoi käyttää sitä vain yhden kerran samasta syystä. Mutta tämän lisäksi saattoi valtiopäiväin hajoitus Weimarin valtiosäännön mukaan (43 §) merkittävällä tavalla liittyä tuolle valtiosäännölle ominaiseen valtionpäämiehen vastuunalaisuuteen. Jos valtiopäiväin esitys presidentin erottamisesta ei kansanäänestyksessä saanut enemmistöä ja siis tuli hylätyksi, se merkitsi näet valtiopäivien automaattista hajoitusta ja presidentin uudestaanvalitsemista. Espanjan valtiosäännössä (9/12 1931) oli cortesin automaattinen hajoitus samantapaisesti seurauksena sen alkuunpanemasta mutta epäonnistuneesta tasavallan presidentin erottamisyrityksestä. Niinikään oli, jos presidentti toimikautensa kuluessa oli hajoittanut cortesin kaksi kertaa, toisen hajoituksen jälkeen kokoontuvan cortesin ensimmäinen tehtävä

[40] *Crozat* s. 291 ja 315—317 sekä *Fournier* s. 88—91. Tällaista hajoitusoikeutta voidaan tuskin kuitenkaan pitää, kuten *Redslob* s. 328—329 ja *Crozat* s. 316 esittävät, takaisinkutsumis- eli ns. *recall*-oikeutena. Vrt. myös *Mirkine-Guetzevitch*, Les nouvelles constitutions s. 20 sekä *sama*, Les nouvelles tendances s. 139—140. Recall-oikeuden, joka edellyttäisi valitsijoille oikeutta kutsua valitsemansa parlamentin yksityinen jäsen ennen vaalikauden päättymistä takaisin ja valita hänen sijaansa uusi edustaja, täytyy yksityisiin edustajiin erikseen eikä koko parlamenttiin yhtäaikaisesti kohdistuvana katsoa menevän hajoituskäsitteen piirin rajojen ulkopuolelle. Todellinen recall-järjestelmä on nykyisen perustuslain mukaan voimassa Neuvosto-Venäjällä ja sen osavaltioissa sekä korkeimman neuvoston että alempienkin neuvostojen jäseniin nähden (Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton valtiosäännön 142 § ja esim. Karjalan Autonomisen Sosialistisen Neuvostotasavallan valtiosäännön 110 §). Ks. myös *Berlin*, Forfatningsudviklingen s. 191. Vrt. myös *Bryce* I s. 412, *Dendias* s. 68, *Barthélemy & Duez* s. 686, *Naviasky* s. 173—182, *Cederström*, SvT 1931 s. 497—498, *Headlam-Morley* s. 204, *Berlin* I s. 413 ja *Staaff* I s. 395 ja II s. 39.

lausua mielensä hajoitustoimenpiteestä. Ellei se hajoitusta hyväksynyt, oli presidentin erottava (81 ja 82 §).

Saksan osavaltioissa, joihin ei liittovaltion jäseninä ollut katsottu voitavan asettaa erityisiä valtionpäämiehiä, hajoitusoikeus oli annettu joko kansalle kansanäänestyksessä päätettäväksi tai vain ministeristölle taikka, kuten Preussissa, pääministerin, parlamentin puhemiehen ja ns. valtioneuvoston presidentin muodostamalle kolmijäseniselle kollegiolle. Useissa osavaltioissa oli sitäpaitsi annettu valtiopäiville itselleen mahdollisuus joko äänestyksen yksinkertaisella tai määräenemmistöllä päättää hajaantumisestaan ja uusien vaalien toimittamisesta.[41]

Muutamissa muissakin valtioissa on ollut ja joissakin on edelleen hajoitusoikeus tai siihen liittyvät seikat järjestetty tavallisuudesta poikkeavaan tapaan. Yleensä voitaneen sanoa, että nämä poikkeamat ovat johtuneet joko välittömän demokratian muotojen liittämisestä yhteen edustuksellisen hallitusjärjestelmän kanssa taikka siitä seikasta, että varsinainen valtionpäämies on ollut valtiosäännölle tuntematon. Monet hajoitusoikeuteen liittyvät lisämääräykset ovat myös johtuneet pyrkimyksestä rakentaa takeita hajoitusvallan väärinkäyttöä vastaan, mitä ilmiötä voitaisiin kenties nimittää eräänlaiseksi hajoitusoikeuden rationalisoimispyrkimykseksi.[42] Niinikään erilaiset kaksikamarijärjestelmät ovat aiheuttaneet lukuisasti erikoismääräyksiä kamarien hajoitusta koskeviin säännöstöihin. Näiden erikoisuuksien esitteleminen ei kuitenkaan, kuten sanottu, Suomen hajoitussäännöstön ymmärtämiselle tuo suurtakaan valaistusta.

Tärkeämpi on sensijaan maininta siitä hajoitussäännöstön poliittisen merkityksen syventymisestä ja monipuolistumisesta, joka voidaan havaita viime vuosisadan loppupuoliskolla ja tällä vuosisadalla varsinkin parlamentarismin kehittyessä, äänioikeuden vähitellen yleistyessä ja valtiollisten olojen siten edistyessä yhä kansanvaltaisempaan suuntaan. Parlamentin hajoitus ei enää yleensä ole valtionpäämiehen valtaoikeus, prerogatiivi kansaneduskuntaa vastaan, kuten vielä perustuslaillinen valtiokäsitys asian ymmärsi. Parlamentaarisesti hallituissa maissa siitä on tullut demokratian väline. Siellä se näet pääasiallisesti on keino, jolla pyritään saamaan joko kansan eli ts. valitsijakunnan ratkaisu eri valtiomahtien väliseen ristiriitaan tai kansan mielipide selville muuten

---

[41] Valtiopäivien hajoittamisesta Saksassa ja sen osavaltioissa on ilmestynyt suuri joukko saksalaisia väitöskirjoja. Yhtenäinen selostava esitys on esim. *v. Bülow*, Die Auflösung der Volksvertretung im Reich und in den Ländern.

[42] *Mirkine-Guetzevitchin* esittämän parlamentarismin rationalisoimispyrkimyksen rinnakkaisilmiönä. Vrt. Les nouvelles tendances s. 14—20.

tärkeässä kysymyksessä taikka muusta syystä kansaneduskunta tai sen toinen kamari uudistetuksi poikkeuksellisesti ennen määräaikaisia vaaleja. Hajoitustoimenpiteessä on sen suuntautuminen parlamenttia vastaan jäänyt olennaisesti taka-alalle ja sensijaan uusien vaalien tietä tapahtuva vetoaminen kansaan korostunut ehdottomasti ensisijaiseksi. Perinnäinen nimitys, parlamentin h a j o i t u s ei senvuoksi enää oikeastaan vastaakaan toimenpiteen todellista sisällystä. Eipä siihen ryhtymisestä kaikkialla tarvitse aina olla seurauksena edes koossa olevan parlamentin välitön hajaantuminen.[43]

Parlamentarismin yleiseen kehitykseen liittyvästä valtionpäämiehen aseman muuttumisesta on ollut seurauksena se merkittävä ilmiö, että hajoitusoikeuden käyttäminen, vaikka se valtiosäännössä onkin luettu valtionpäämiehen erikoisiin valtaoikeuksiin kuuluvaksi, on tosiasiallisesti, vastoin Constantin korostamaa käsitystä, joutunut pääasiassa vastuunalaisten ministeristöjen haltuun, valtionpäämiehen omastakin aloitteesta suoritettavan hajoitustoimenpiteen kuitenkaan joutumatta kokonaan mahdollisuuksien ulkopuolelle. Tästä kehityksestä huolimatta hajoitusoikeuden poliittinen merkitys parlamentaarisen täytäntöönpanovallan aseman vahvistajana on kuitenkin ehkä vain kasvanut. Eräiden mielestä se on saattanut näyttää niinkin suurelta, että muutamat tutkijat ovat pitäneet hajoitusoikeutta aidolle parlamentarismille suorastaan välttämättömänä.[44] Niitä teoreettisia kaavoja rakenneltaessa, joihin valtio-oppineet ovat pyrkineet mahduttamaan parlamentarismin erittäin monivivahteisen valtiollisen ilmiön, on keskeisimpiä kiistanaiheita ollutkin kysymys siitä, onko parlamentin hajoitusoikeutta pidettävä parlamentaariselle järjestelmälle olennaisena ja välttämättömänä. Tällaisen kaavamaisen vaatimuksen esittäjille näyttää valtioelämän todellisuus kuitenkin joskus tuottavan voittamattomia vaikeuksia. Heille on esim. käynyt varsin vaikeaksi luokitella ja kaavoihinsa sovittaa sellaista säännönmukaiseen parlamentarismiin muissa suhteissa liittyvää hallitusjärjestelmää kuin Norjan valtiojärjestystä, jolle parlamentin hajoitus on kokonaan tuntematon.[45]

---

[43] Ei esim. Suomen, Latvian 15/2 1922 ja Viron 17/8 1937 annettujen valtiosääntöjen mukaan.

[44] Ennen kaikkea Redslob ja ns. dualistisen parlamentarismikäsityksen kannattajat.

[45] Muutamilta tutkijoilta, esim. Dendiakselta näyttää Norja kokonaan unohtuneen teorian ja käytännön vastaavaisuutta esitettäessä. *Dendias* s. 130. Hajoitusoikeuden myöntäminen kuninkaalle on Norjassakin aivan viime aikoina ollut pohdinnan alaisena. Ks. *Castberg,* Opføsningsrett.

Toisaalta on huomattava myös se hajoitusoikeuden poliittisessa merkityksessä tapahtunut muutos, jonka viimeaikainen parlamentarisminvastainen kehitys eräissä valtioissa, mikäli se ei ole kokonaan syrjäyttänyt kansanedustuslaitosta ja luonut valtiovallalle uusia perustuksia, on tuonut mukanaan. Tällä muutoksella on parlamentarismin kannalta katsoen suurelta osalta taantumisen leima. Eräiden valtioiden kuten esim. Puolan ja Liettuan sekä ehkä myös Viron myöhemmillä valtiosäännöillä on saatettu voimaan hallitusjärjestelmä, jota voitaneen vastakohtana parlamentarismille nimittää presidentiaaliseksi.[46] Niissä on valtionpäämiehen valta siinä määrin ensisijainen, että parlamentin hajoitus näyttää jälleen saaneen samantapaisen merkityksen kuin aikanaan perustuslaillisessa ja sitä edeltäneen ajanjakson valtiojärjestelmässä. Se esiintyy näet taas keinona, jolla parlamentin vastustus murretaan ja edustuslaitos taivutetaan mukautumaan valtionpäämiehen politiikkaan.

B. HAJOITUSOIKEUDEN OMAKSUMINEN SUOMEN VALTIOSÄÄNTÖÖN JA SITÄ KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTOKSET.

1. Säätyvaltiopäivien aika.

Kuten edellä mainittiin ei varsinainen parlamentin hajoitusoikeus sanan nykyaikaisessa juridisteknillisessä merkityksessä päässyt syntymään ja kehittymään säätyjaon pohjalle rakentuvan edustuslaitoksen yhteydessä. Näin oli myös Suomen säätyvaltiopäivien laita sekä sinä aikana, jolloin maamme oli Ruotsiin yhdistettynä, että myöhemmin, autonomisen Suomen säätyvaltiopäivien aikana.

Valtiopäivälaitoksen muodostuminen keskiajan lopulla ja sen varhaisin kehitys Ruotsi-Suomessa tapahtui jokseenkin itsenäisesti ja vähitellen, aste asteelta ikäänkuin kunkin ajankohdan olosuhteiden esiinpusertamana. Valtiopäivien kehityksen alkuvaiheissa voidaankin havaita useita rinnastuskohtia Englannin parlamentin historiaan. Myöhemmän kehityksensä yhdenjaksoisuudessa nämä kaksi edustuslaitosta tunnetusti ovat ainutlaatuiset. Ruotsin valtiopäivät alkoivat, poiketen

[46] *Burdeau* s. 357—419, *Mirkine-Guetzevitch,* Bulletin législ. comparé 1935—1936 s. 83—100, *Brusewitz,* SvT 1928 s. 281—299, *Gordon,* Le rôle du chef l'État s. 199—206 ja *Fournier* s. 106—120 sekä *Berlin,* Forfatningsudviklingen s. 169—179. — Virolaiset oikeusoppineet näyttävät kuitenkin pitävän maansa hallitusjärjestelmää parlamentaarisena. *Piip,* Lakimies 1940 s. 27—28.

Englannin parlamentin kehityssuunnasta, uuden ajan alussa jakaantua yhteiskuntasäätyjen mukaisesti neljään osastoon. Kun niiden toimintamuotoja 1617-vuoden valtiopäiväjärjestyksessä vihdoin ryhdyttiin täsmällisesti määrittelemään, ne esiintyivät jo selvänä nelijakoisena säätyedustuslaitoksena.

Ennen tätä aikaa valtiopäivien toimintamuodot olivat verraten alkeellisia sekä myös niitä järjestävien säännösten puuttuessa epämääräisiä, satunnaisten tarpeiden mukaan vaihtelevia.[47] Erityisestä valtiopäivien hajoitusoikeudesta sanan nykyaikaisessa merkityksessä ei senvuoksi voinut olla puhetta. Sitävastoin syntyi nimenomaan Ruotsissa ja Suomessa myöhemmin [48] varsin pitkälle kehitettyjä valtiopäivien toimintamuotoja. Suureksi osaksi ne olivat peräisin jo vapaudenajalta, jolloin valtiopäivistä muodostui valtion keskeisin, melkeinpä itsevaltias elin.

Niinpä valtiopäivien kokoontuminen tuli määräaikaiseksi, väliaikaisesti jo 1660, mutta varsinaisesti vasta vapaudenajalla, jolloin niiden oli määrä kokoontua joka kolmas vuosi. Kuningas voi kuitenkin kutsua ne useamminkin ylimääräisille valtiopäiville, saattoivatpa säädyt vapaudenajalla itse päättää aikaisemmasta kokoontumisestaan. Valtiopäivien koossaolon kestämisaika määrättiin niinikään laissa. Se kuitenkin venyi usein huomattavasti yli määränsä, kestäen vapaudenajalla joskus yhteen menoon lähes kaksikin vuotta. Niinikään muodostui varsin pitkälle kehitetty valiokuntalaitos. Saattoivatpa säädyt asettaa valtiopäivien väliajoiksikin erikoisia elimiä, kuten valtakunnan säätyjen konttorin, manufaktuurikonttorin, linnanrakennusdeputaation jne. hoitamaan erinäisiä, säätyjen omaan erikoishoitoon ottamia asioita sinä aikana, jolloin valtiopäivät eivät olleet koolla.[49]

Mutta vaalikaudesta eroavaa erityistä istuntokautta ei päässyt koskaan itsenäisesti kehittymään. Kerran päättyneet säätyvaltiopäivät eivät milloinkaan palanneet uudelle istuntokaudelle. Jokaisia valtiopäiviä, ylimääräisiäkin, varten toimitettiin aatelittomissa säädyissä uudet vaalit. Säätyvaltiopäivien aikana Ruotsi-Suomessa ei kuten yleensä muuallakaan senvuoksi voinut muodostua valtiopäivien päättämisestä

---

[47] *Eden* s. 68—71, *Herlitz* s. 44—45 ja 79—81, *Naumann* I s. 125—129 ja 167—178 sekä *Palmén* s. 1—8.

[48] Valtiopäivien asema ja tehtävät määrätään v:n 1634 hallitusmuodossa, mutta vasta vapaudenajalla ne lopullisesti vakiintuivat. *Hermanson,* Statsförfattningsrätt II s. 223—229.

[49] Säätyvaltiopäivien toimintamuodoista vapaudenajalla ks. mm. *Edén* s. 151 ja 186—193 sekä *Herlitz* s. 152—157 ja 160.

erillistä valtiopäivien hajoittamista. Valtionpäämiehen oikeus »lakkauttaa waltiopäivät ja laskea Waltiosäädyt kotiin» eli »lopettaa waltiopäivät», kuten sanat kuuluivat 1869 annetussa Suomen valtiopäiväjärjestyksessä (5 ja 80 §), jäivät merkitsemään kaikkea sitä, mitä Englannin valtio-oikeudessa käsitettiin sekä parlamentin istuntokauden päättämisellä, prorogation, että parlamentin hajoittamisella, dissolution.[50]

Tällä kohdalla näyttää siis kehityksen vuolaaseen virtaan jääneen merkillinen, liikkumaton saareke. Siihen voi ajatella olleen useitakin syitä. Ensinnäkin matkat varsinkin Suomesta valtiopäiville Tukholmaan olivat niin pitkät ja hankalat, ettei voinut ajatella valtiopäivien pitämistä kovin usein. Joka tapauksessa vaalitoimitus oli tuohon matkaan verrattuna siksi vähäisiä kustannuksia aiheuttava, että se hyvin voitiin suorittaa jokaisia valtiopäiviä varten erikseen. Nelijakoiset säätyvaltiopäivät säilyttivät sitäpaitsi jokseenkin myöhään yhteiskuntaluokkia, kutakin kansalaissäätyä edustavan luonteensa,[51] vaikka ne epäilemättä varsinkin loppuaikoina pääasiassa toimivatkin koko kansaa edustavana yhteisenä valtio-orgaanina.[52] Ja kun varsinaisia valtiosäätyjä käsitteellisesti omaperäiseen, oikeastaan valtiovallasta riippumattomaan asemaan

---

[50] *Lagerroth,* SvT 1926 s. 395, *Herlitz* s. 235—236, *Berlin* s. 53—54 ja 104—107, *Sundin* s. 22, 33, 43 ja 62 ja *Erich,* JöR 1908 s. 438. Vrt. *Hermanson,* Utlåtanden och betänkande s. 344. Ruotsinkielisessä tekstissä käyttääkin 1869-v:n VJ sanoja »upplösa» ja »avsluta» nähtävästi samassa merkityksessä. Vrt. *Nauman* III s. 413, *Hagman,* Sveriges Grundlagar I, s. 293, *Rydin* 1 s. 52, *Berlin* s. 107, *Reuterskjöld,* Föreläsningar III s. 270 sekä *Hermanson,* JFT 1910 s. 304 ja *sama,* Utlåtanden och betänkande s. 340 ja 342. *Matter* s. 204—205 puhuu Ruotsin säätyvaltiopäivien kohdalla »dissolution'ista». Vrt. myös tanskalaisen terminologian kannalta *Berlin,* Statsforfatningsret I s. 15 ja norjalaisen *Lie* s. 92—94 ja 146.

[51] Toisaalta on kuitenkin mainittava, että Ruotsi—Suomen hallitusjärjestelmä ei milloinkaan ollut kehittynyt tyypilliseksi säätyvaltioksi. *Erich,* Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen s. 23.

[52] Niinpä *Mechelin* sanoo 1869-vuoden VJ:stä: »Se on sillä säännöksellä, että Suomenmaan Valtiosäädyt, kokoontuneina valtiopäiville, edustavat S u o m e n k a n s a a, lopullisesti poistanut sen vanhempina aikoina vallinneen käsitystavan eri säädyistä kokoonpantuun eduskuntaan nähden, että valtiosäädyt edustivat itsekunkin säädyn, mutta eivät koko maan etuja». *Mechelin,* Suomen itsehallinto ja perustuslait s. 103. Vrt. myös *Hermanson,* Statsförfattningsrätt II s. 232—239 ja *sama,* Om Finlands ständer s. 104—123 sekä *Palmén* s. 41, 51—52.

Edustusajatus on muuten meidän oikeudessamme kyllä saanut ilmaisunsa jo maanlakiin sisältyvässä kansan valassa valitulle kuninkaalle: »Med denna ed och trolofvan binder både ung och gammal, ofödd och född, fiende som vän, frånvarande som de, där när voro, eden svoro och tro lofvade». Valtiopäivien sittemmin muodostuttua ja uuden ajan alussa järjestyttyä säätyjaon pohjalle pukeutui edustusaja-

perustuvina, etuoikeuksia nauttivina korporaatioina[53] ei tietenkään voinut »hajoittaa», ei hevin voinut syntyä ajatusta myöskään »waltiopäiville kokoontuneiden Waltiosäätyjen» hajoittamisesta.[54] Ne vain »laskettiin kotiin». Joko kutsusta tai määräajan kuluttua ne palasivat valitsemiensa tai itseoikeutettujen edustajien edustamina jälleen valtiopäiville.[55] Lisäksi ei tällaisten valtiopäivien hajoittamisella olisi ollut suurtakaan merkitystä ainakaan kansaan vetoamisen mielessä. Valitsijakunta eri säädyissä oli näet verraten suppea ja hyvin vähän ns. yleisen mielipiteen muodostumiselle ja vaikutuksille altis. Suuri ja vaikutusvaltainen osa valtiopäivämiehistä, nim. aatelissäädyn jäsenet olivat sellaisia, jotka palasivat ilman vaalia itseoikeutettuina jokaisille valtiopäiville.

Kuitenkin on syytä huomauttaa, että valtionpäämies saattoi säätyvaltiopäiväin ennenaikaista lopettamista eli kotiin laskemista ja sen uhkaa käyttää eräänlaisena varsinaista hajoitusoikeutta poliittisesti vastaavana keinona. Hän saattoi näet käyttää sitä valtiopäivien taivuttamiseksi ja niiden vastustuksen murtamiseksi.[56] Vapaudenajalla säädettiin, kuten jo mainittiin, valtiopäiväin koossaolon jatkumiselle määräaika. Se oli aluksi tarkoitettu vain kuninkaan suostumuksella ylitettä-

---

tuskin säätyvaltiopäivien vaippaan. Valtiopäiville eivät kokoontuneet enää valtakunnan eri osien asujamiston edustajat, vaan itse valtiosäädyt sellaisenaan. Vielä vapaudenajalla oli itsestään selvää, että aatelittomien säätyjen valtiopäivämiehet olivat kotona olevien säätytovereidensa valtuutettuja, vaikkakin valtiopäivät epäsivät. 1740-luvulla käydyssä ns. prinsipalaattiriidassa Tukholman porvaristolta oikeuden »prinsipaalina» asettaa valtiopäivämiehensä vastuuseen tämän menettelystä valtiopäivillä ja valita hänen sijaansa uuden edustajan. Nähtävästi kuningasvallan silloisesta heikkoudesta johtui, ettei prinsipalaattiriita johtunut kohdistamaan kärkeään valtiopäivien koossaolon jatkumista vastaan ja esittämään jonkinlaista hajoitusvaatimusta, vaan sensijaan pukeutui eräänlaisen recall-vaatimuksen muotoon. Edustusajatuksen ja valtiopäivämiehen aseman kehityksestä *Hermanson*, Statsförfattningsrätt II s. 221—226, *Erich*, JöR 1908 s. 432—433, *Rauhala*, Valtiotieteiden käsikirja IV s. 431—439, *Fahlbeck*, SvT 1904 s. 1—2, *Edén* s. 160, 176, 180, 185, 224—226, 229—230 ja 238—250, *Berlin* s. 238—244, *Herlitz* s. 150—151 ja 157, *Reuterskjöld*, Föreläsningar III s. 237 sekä *Palmén* s. 7—8. Vrt. myös Englannin suhteen esim. *Anson* I s. 47—50.

[53] Vrt. esim. *Giese* s. 19.

[54] Vrt. *Jöhricke* s. 12.

[55] Jonkinlaisena jäännöksenä siitä käsityksestä, että itse säädyt olivat edustajiensa kautta kokoontuneet valtiopäiville, voitaneen pitää säätyvaltiopäivien VJ:n vastaavasta sanonnasta periytyvää, voimassa olevan VJ:n 1 §:n sanontaa: V a l t i o p ä i v i l l e k o k o o n t u n u t Eduskunta edustaa Suomen kansaa.»

[56] Eräissä Saksan ruhtinaskunnissa erikoisesti tällaiselle säätyvaltiopäivien lopettamiselle annettiinkin nimi »hajoitus» (»Auflösung»). *Berlin* s. 53.

vissä olevaksi enimmäisrajaksi. Mutta myöhemmin se muodostuikin, kuninkaanvallan kasvaessa, vähimmäismääräksi, jonka säädyt voivat olla koolla tarvitsematta pelätä monarkin lopettavan valtiopäiviä ja laskevan säätyjä kotiin.[57] Kuningas olisi valtiopäivien tällaisen ennenaikaisen lopettamisen jälkeen tietysti voinut välittömästi kutsua koolle ylimääräiset valtiopäivät. Kun niitä varten olisi aatelittomissa säädyissä ollut toimitettava vaalit, olisi tällainen toimenpide tullut teknillisestikin sangen lähelle valtiopäiväin hajoitusta sanan nykyaikaisessakin merkityksessä.[58]

Merkille pantavaa on, että Ruotsissa säätyvaltiopäivien viimeisinä aikoina esiintyi pyrkimyksiä, jotka toteutuneina olisivat merkinneet edustuslaitoksen hajoittamisen (dissolution) sekä sen työn päättämisen (prorogation) ja keskeyttämisen (adjournement) toisistaan erottumista myös säätyedustuslaitoksen puitteissa.[59] Valtiopäivillä tehtiin 1840- ja 1850-luvulla siihen suuntaan käyviä aloitteita. Yhdessä niistä ehdotettiin näet kuninkaalle myönnettäväksi oikeus määräajaksi kes-

---

[57] V:n 1772 HM 46 §, jossa määräaika oli 3 kk. V:n 1869 VJ:n 5 §:ssä tämä määräaika pidennettiin 4 kk:ksi, mutta myös muutettiin siten, että keisarilla oli oikeus senkin kuluessa lopettaa valtiopäivät. *Mechelin,* Précis s. 47 käyttääkin tätä toimenpidettä käsitellessään sanontaa: »dissoudre la Diète». Vrt. myös *Mechelin,* Staatsrecht s. 263 ja 287.

[58] *Sundin* s. 24—31 ja 43 ja *Berlin* s. 105. Myös *Hagman,* Sveriges Grundlagar I s. 291 pohtii tätä kysymystä ja esittää saman käsityksen käyttäen nimitystä »modifierade upplösningsrätt».

Se seikka, että kuningas saattoi saada kerran lopettamansa säätyvaltiopäivät uudelleen toimimaan vain uusien vaalien avulla kokoon saatavina valtiopäivinä, on nähtävästi ollut yhtenä syynä siihen, että Ruotsissa säätyedustuksesta luovuttaessa valittiin varsinaista nykyaikaista hajoitustoimenpidettä ilmaisemaan tavallisuudesta poikkeava, meidänkin maahamme sittemmin omaksuttu sanonta, joka korostaa juuri uuden eduskunnan vaalia eikä siis vanhan hajaantumista. Vrt. *Sundin* s. 43—44. Toinen syy, joka oli tuossa ruotsinmaalaisessa sanan valinnassa omansa vaikuttamaan samaan suuntaan, oli edellä mainitun määräajan säilyttäminen, jonka kuluessa Ruotsin kuninkaalla ei ole oikeutta aikaisempienkaan perustuslakien tarkoittamassa mielessä hajoittaa (»upplösa»), so. päättää valtiopäiviä muuta kuin sillä edellytyksellä, että samalla määrätään toimitettavaksi uudet vaalit, ts. sanan varsinaisessa nykyaikaisessa mielessä hajoitetaan valtiopäivät. Uusia vaaleja korostavalla sanonnalla tahdottiin siis tehdä selväksi se ero, jota Ruotsissa nykyisin on tapana ilmaista sanoilla »kammarupplösning» — varsinainen hajoitustoimenpide ja »riksdagsupplösning» — valtiopäivien lopettaminen. Vrt. *Reuterskjöld,* Föreläsningar III s. 268 ja *Hagman,* Sveriges Grundlagar I s. 291.

[59] Napoleonin pystyttämässä Westfalin varjokuningaskunnassa tällainen järjestely oli 1807 jonkin aikaa voimassa. *Berlin* s. 52.

keyttää tai lykätä valtiopäivien istunnot.[60] Toisessa taas ehdotettiin luotavaksi edelleen säätyjaon pohjalla valittava uusi kansaneduskunta, joka kolmen vuoden pituisen lainsäädäntökauden kuluessa ilman jokakertaisia vaaleja kokoontuisi vuosittaisille valtiopäiville ja tarvittaessa niiden välilläkin ylimääräisille. Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan riittävän kannatuksen puuttuessa tulleet laiksi. Viimeksi mainittu ehdotus hylättiin suurelta osalta nimenomaan sen vuoksi, että siinä ei ollut säännöstä kuninkaan oikeudesta määrätä uudet vaalit toimitettavaksi kesken kolmivuotiskautta ja siten uudistaa valtiopäivät.[61]

Kun Suomessa tehtiin uudistusehdotuksia säätyvaltiopäivillä, joilla ei meillä loppuaikoinaan tosin ollut valtionpäämieheen verrattuna läheskään niin huomattavaa merkitystä ja vaikutusvaltaa kuin Ruotsissa, ei niihin sitävastoin liene milloinkaan sisältynyt varsinaista hajoitusoikeutta säätyjakoon pohjautuvien vaalien yhteydessä.[62]

2. *Hajoitussäännöstön omaksuminen vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen.*

Säätyvaltiopäivistä jouduttiin lopulta niin Suomessa kuin Ruotsissakin siirtymään kansankokonaisuuteen pohjautuvaan edustuslaitokseen jokseenkin jyrkällä hyppäyksellä, jolla näissä maissa ei kuitenkaan ollut väkivaltaisen tai mullistavan kumouksen luonnetta. Kummassakin

[60] Tämä olisi merkinnyt jonkinlaisen, lähinnä alkuperäistä englantilaista adjournement-säännöstöä muistuttavan oikeuden omaksumista. Kun tällaiseen keskeytykseen tai lykkäykseen ei liene ollut tarkoituksena liittää diskontinuiteettiperiaatetta, on tuskin oikein Sundinin tavoin nimittää sitä prorogaatioksi. *Sundin* s. 31—32. Vrt. myös *Sundin* s. 58.

»Valtiopäiviksi» kutsutulle kansaneduskunnan työskentelyjaksolle ominaisten erikoisuuksien vuoksi ei adjournement- eikä prorogaatio-nimityksiä Suomessa eikä varsinkaan Ruotsissa voida hyvin soveltaa näiden maiden edustuslaitosten työskentelyyn vielä senkään jälkeen, kun niissä on säätyvaltiopäivien sijaan tullut nykyaikainen parlamentti. Vrt. *Reuterskjöld,* Föreläsningar III s. 267—268; *samma,* Riksdagsessioner och kammarplena efter 1866 s. 9 sekä *samma,* Sveriges Grundlagar III s. 91.

[61] *Sundin* s. 32—43 ja *Lagerroth,* SvT 1926 s. 395—396. Vrt. myös *Edén* s. 238—242.

[62] V:n 1904 valtiopäiville annettiin esitys vaalioikeuden laajentamisesta porvaris- ja talonpoikaissäädyssä, mutta kansanedustuslaitoksen rakennetta ei ehdotettu muutettavaksi. Tämän esityksen käsittelyvaiheissa ei tehty ehdotuksia, jotka olisivat sivunneet hajoitusoikeutta. Säädyt eivät päässeet ehdotuksesta yksimielisyyteen, joten sitä ei hyväksytty.

maassa omaksuttiin ja sovellettiin omiin oloihin Euroopan mantereella saavutetut tulokset kokeiluista englantilaismallisella kansanedustuslaitoksella. Tämän uudistuksen mukana ja täysin valmiina seurasi sitten myös säännöstö eduskunnan hajoittamisesta. Luonnollista tietysti oli, että se tännekin omaksuttiin mannermaisessa, englantilaisesta poikkeavassa muodossa.

Kun yleiseen äänioikeuteen pohjautuva, koko kansaa yhtenäisesti edustava parlamentti Suomessa, ulkomaisista esikuvista poiketen, järjestettiin yksikamariseksi, jouduttiin tämän vuoksi kulkemaan suurelta osalta uusia uria.[63] Mutta yleensä nojauduttiin luonnollisesti, kuten sanottu, ulkomailla ja etenkin entisessä emämaassa, Ruotsissa saavutettuun kokemukseen. Siten järjestettiin myös eduskunnan hajoitus muissa maissa yleisimmin käytännössä olevaan tapaan valtionpäämiehen poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, jolla eduskunnan lakimääräinen vaalikausi katkaistaan ja määrätään ennenaikaisesti uudet vaalit toimitettavaksi ja uusi eduskunta kokoontuvaksi. Kaikkein lähinnä näkyy varsinkin hajoitussäännöstön muutamia erikoislaatuisia, tavallisuudesta poikkeavia sanontoja muovattaessa nojaudutun juuri Ruotsin esimerkkiin.

Edustuslaitoksen uudistamista valmistelemaan asetettiin prof. Hermansonin puheenjohdolla komitea, josta tavallisesti käytetään nimitystä eduskunnan uudistamiskomitea. Tämän komitean pöytäkirjoissa[64] oleva nimenomainen maininta osoittaa lähinnä Ruotsin hajoitussäännöstöä pidetyn eräässä kohden suoranaisena esikuvana. Viittaamamme, uutta perättäistä hajoitusta koskeva hajoitusoikeuden rajoitus jäi sittemmin laista pois, mutta säännöksen sanontatavassa jäi esikuvan vaikutus kuitenkin loppuun asti selvänä tuntumaan. Poikkeuksena yleensä muiden

---

[63] Vrt. *Fahlbeck*, SvT 1906 s. 235—252, sekä Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö s. 57 ja 62—63.

[64] Komitean ruotsinkielisessä memoriaalipöytäkirjassa on 12 p. jouluk. 1905 klo 7 ip. pidetystä istunnosta mm. seuraava merkintä: »Skall K. o. S.* hafva rätt att upplösa landtdag? Res: Flertalet tillerkänner monarken rätt att upplösa; men då skola nya val ske inom kort, landtdag sammanträda o. får ej upplösas förr än tre månader förflutit (såsom i Sverige)». Suomenkielisestä memoriaalipöytäkirjasta ilmenee, että komitean jäsenet Setälä ja Danielson-Kalmari ovat hajoitusoikeuden myöntämistä puoltaessaan erityisesti korostaneet, että hallitsijalla tuli olla oikeus vedota kansaan sekä että hallitsijan ja eduskunnan joutuessa ristiriitaan oli uusilla vaaleilla kysyttävä kansan mieltä. Komitean jäsenistä näyttää ainoastaan Sirola vastustaneen hajoitusoikeuden myöntämistä ja erityisesti sillä perusteella, että sellainen rikkoisi kontinuiteetin. Vrt. eduskunnan uudistamiskomitean asiakirjoja valtionarkistossa.

* Tarkoittaa keisaria ja suuriruhtinasta.

maiden hajoitussäännöksien sanontatavasta komitean lakiehdotukseensa valitsema ilmaisumuoto korostaa näet esikuvansa mukaisesti erityisesti hajoitustoimenpiteen positiivista, eduskuntaa uudistavaa puolta eli siis vaaleja.[65] Toimenpiteen tavanomainen hävittävä hajoitussisällys jää kokonaan ikäänkuin taka-alalle. Komitea käyttää näet ehdotuksensa eduskunnan hajoitusta koskevissa säännöksissä sanontaa,[66] joka esittää hajoitustoimenpiteen varsinaisena pääasiallisena ja ensisijaisena sisällyksenä ei suinkaan eduskunnan hajoittamista tai hajaantumista, vaan poikkeuksellisesti kesken vaalikautta toimitettavat uudet vaalit. Edus-

[65] Ruotsin valtiopäiväjärjestyksen 3 §, jota siellä pidetään hajoitusoikeuden perussäännöksenä, on miltei sanasta sanaan samanlainen kuin komitean VJ-ehdotuksen 3 §:n 1 momentti. Kummassakin puhutaan vain uusien vaalien toimittamismääräyksestä, mutta eduskunnan hajoittamista ei edes mainita. Komitean sananvalintaan on lisäksi ehkä voinut vaikuttaa sekin seikka, että sanaa »upplösa» käytetään Ruotsin valtiosäännössä kahdessa eri merkityksessä, jotka ovat omiaan hämmentämään termin ymmärtämistä ja käyttöä. Vrt. edellä viite 50.

Mainittakoon, että 17/8 1937 annettu Viron valtiosääntö (59 ja 68 §) puhuu niin ikään vain uusien vaalien toimittamisesta, mutta menee vieläkin pitemmälle sikäli, että se ei lainkaan mainitse parlamentin hajoittamista.

[66] Komitean VJ-ehdotuksessa sisältävät eduskunnan hajoitusta koskevia säännöksiä 3 ja 18 §. Ne kuuluvat ehdotuksessa seuraavasti:

3 §.

Edustajat valitaan kolmeksi vuodeksi, samaan aikaan koko maassa. Keisarilla ja Suuriruhtinaalla on kuitenkin oikeus, ennenkuin tämä aika on umpeen kulunut, määrätä uudet vaalit toimitettaviksi.

Edustajan toimivalta alkaa silloin, kuin hän on julistettu valituksi, ja kestää kunnes senjälkeiset vaalit on suoritettu.

18 §.

Jos Keisari ja Suuriruhtinas varsinaisten valtiopäiväin kestäessä määrää uudet vaalit toimitettaviksi, on eduskunnan hajaannuttava päivänä, jonka Keisari ja Suuriruhtinas on ilmoituttanut.

Jos sellainen hajoittaminen tapahtui, ennenkuin yhdeksänkymmentä päivää on kulunut valtiopäivien alusta, on eduskunnan kuitenkin uusien vaalien jälkeen kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville ensimäisenä päivänä sitä kalenterikuukautta, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua hajoittamisen jälkeen, taikka sinä aikaisempana päivänä, jonka Keisari ja Suuriruhtinas on määrännyt.

Jos määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan sen jälkeen kuin varsinaiset valtiopäivät on lopetettu eikä vaaleja ehditä suorittaa loppuun ennen seuraavan helmikuun ensimäistä päivää, lykätään varsinaisten valtiopäivien kokoontuminen ensimäiseen päivään sitä kalenterikuukautta, joka seuraa vaalien tuloksen julkaisemisen jälkeen.

Varsinaisia valtiopäiviä, jotka kokoontuvat toisessa ja kolmannessa kohdassa mainittujen uusien vaalien jälkeen, älköön hajoitettako, ennenkuin yhdeksänkymmentä päivää on kulunut niiden alusta.

kunnan »hajoittaminen» tai »hajaantuminen» — jos se sattuu tuollaiseen toimenpiteeseen ryhdyttäessä olemaan koolla — esiintyy ikäänkuin vain tuohon päätoimenpiteeseen, vaaleihin liittyvänä miltei toissijaisena seuraamuksena.[67]

Eduskunnan uudistamiskomitean ehdotus, jota oli kovalla kiireellä valmistettu, joutui sitten vielä kiireellisemmän jatkokäsittelyn alaiseksi. Senaatti oli keskuudestaan valinnut erityisen valiokunnan, joka jo komitean luonnosten perusteella oli ryhtynyt valmistelemaan esitysehdotusta keisarille. Senaatin ehdotus valmistui muutamassa päivässä komitean mietinnön jälkeen. Siinä noudatettiin komitean ehdotusta jokseenkin sellaisenaan.[68] Lähes sellaisena tämä ehdotus tuli hyväksytyksi myös lopulliseksi valtiopäiväjärjestykseksi.

Eräät ehdotuksen kohdat, niiden joukossa olivat mm. molemmat poikkeuksellisten uusien vaalien toimittamista eli siis eduskunnan hajoitusta koskevat säännökset, herättivät kuitenkin sekä kenraalikuvernöörissä että Pietarin korkeissa viranomaisissa epäilyjä. Nämä aikaansaivat sitten keisarillisen valtiopäiväjärjestysesityksen valmistumisessa merkillisen vaiheen, joka silloisissa oloissa aiheutti voimakkaan mielten jännityksen.[69] Ehdotus joutui näet Venäjän etujen valvojien taholta erityisen huolellisen tarkastuksen alaiseksi, joka suomalaisissa herätti suurta levottomuutta. Lopputuloksena oli kuitenkin senaatin esitysehdotuksen hyväksyminen pääasiallisesti sellaisenaan ja ainoastaan eräin vähäisin muutoksin, joiden vaikutukset tuntuvat ehkä eniten juuri hajoitusoikeutta koskevissa kohdissa.

Kenraalikuvernööri Gerard oli näet senaatin esitysehdotuksesta antamassaan lausunnossa huomauttanut, että niissä kohdissa, jotka kos-

---

[67] Tämä tavallisuudesta poikkeava ilmaus ei siis nähtävästi ole komitean siinä tarkoituksessa keksimä, että sen avulla olisi pyritty tsaarivallan väärinkäytösten varalta mahdollisimman painokkaasti tehostamaan uusien vaalien toimittamisen tärkeyttä. Kuitenkin on tällainenkin näkökohta tuona kohtalokkaana aikana saattanut olla painava lisämotiivi ruotsalaisperäisen ilmaisumuodon valitsemiselle.

[68] Hajoitusoikeuttakin koskeviin ehdotuksen säännöksiin senaatti oli tehnyt eräitä muodosteluja tarkoittamatta kuitenkaan asiallisia muutoksia niiden sisällykseen. Erityisesti mainittakoon, että edustajain toimivallan kestämisaikaa koskeva säännös oli senaatin ehdotuksen 3 §:ssä siirretty 1 momenttiin, hajoitusta koskevan säännöksen edelle, joka vuorostaan erotettiin erilliseksi 2 momentiksi. Tästä siirrosta aiheutui sittemmin tulkintasekavuutta, joka johti eräänlaiseen eduskunnan hajoitukseen 9/5 1913.

[69] Esitysehdotuksen käsittelyvaiheista *Langhoff* II s. 55—98 ja *Rauhala* s. 532—533.

kivat valtiopäivien koollekutsumista, niiden istuntojen jatkamista tai keskeyttämistä sekä kieltoa valtiopäivien uudestaan hajoittamisesta ennen 90 päivän kulumista niiden kokoontumisesta edellisen hajoituksen jälkeen, oli esitysehdotukseen otettu säännöksiä, jotka sisälsivät rajoituksia monarkin siihenastisiin »prerogatiiveihin».[70] Tämän vuoksi ja muutenkin huomioon ottaen ehdotuksen suuren merkityksen kenraalikuvernööri ehdotti suomalaisista ja venäläisistä jäsenistä kokoonpannun konferenssin asettamista senaatin esitysehdotusta tarkastamaan. Keisari hyväksyi tämän ehdotuksen ja asetti kuusijäsenisen sekakomitean, ns. erityisen konferenssin, jonka puheenjohtajaksi määrättiin venäläinen valtioneuvos Frisch ja suomalaisiksi jäseniksi ministerivaltiosihteeri Langhoff sekä senaattorit Mechelin ja Gripenberg.

Kenraalikuvernöörin lausunnossa mainituissa ehdotuksen kohdissa monarkin valtuudet olisivatkin epäilemättä entisestään supistuneet. Siihenastisten säännösten mukaan oli näet sekä valtiopäivien koollekutsuminen — laki tosin määräsi sen toimitettavaksi »ainakin joka viides vuosi» — että niiden lopettaminen monarkin kiistämättömään valtapiiriin kuuluva oikeus. Hajoitusoikeus taas oli tosin, kuten suomalaiset jäsenet konferenssissa korostivatkin,[71] uusi ja entisille säännöksille tuntematon, mutta sen käytön rajoittaminen olisi kuitenkin vaikuttanut ilmeisesti supistukselta keisari-suuriruhtinaan laajassa valtapiirissä.

Kaikesta huolimatta konferenssin suomalaiset jäsenet pysyivät loppuun asti näiden säännösten osalta senaatin esitysehdotuksen takana. He selittivät, että kaksi perättäistä eduskunnan hajoitusta saattaisi vaikeuttaa »rahakysymysten oikeata järjestelyä», sekä viittasivat myös siihen, että asiallista syytä vastavalitun eduskunnan uudelleen hajoittamiseen ei voinut hallituksella olla, ennenkuin »se on päässyt tuntemaan sen (nim. uuden) eduskunnan luonteen ja toiminnan». Valtiopäiväin lopettamisen saattamista senaatin ehdotuksen mukaisesti eduskunnan omasta mielipiteestä riippuvaksi konferenssin suomalaiset jäsenet eivät näytä erityisemmin ajaneen, mutta valtiopäivien välittömästi lain nojalla tapahtuvaa kokoontumista he sitävastoin nimenomaan korostivat, perustellen kantaansa sillä, että sellainen järjestely oli käytännöllisesti erittäin tärkeä. Lisäksi he viittasivat siihen, että v:n 1869 valtiopäiväjärjestyksen mukaan tosin lakimääräisillekin valtiopäiville oli annettava erityinen kutsu, mutta tällainen menettely oli niissä oloissa luonnollinen siitäkin

[70] *Langhoff* II s. 73 sekä Pöytäkirja valtiopäiväjärjestyksestä s. 17.

[71] Pöytäkirja valtiopäiväjärjestyksestä s. 16.

syystä, että kutsukirjeen yhteydessä oli annettava määräys myös edustajanvaalien toimittamisesta.[72]

Konferenssin venäläiset jäsenet puolestaan pitivät kiinni kenraalikuvernöörin esittämistä näkökohdista, eikä yksimielisyyttä niin ollen saavutettu.[73] Heidän taholtaan esitettiin, että eduskunnan uudestaan hajoittamista rajoittava ehdotuksen 18 §:n 3 momentti olisi kokonaan poistettava. Vielä he laativat ehdotuksen 17 §:lle uuden sanamuodon, jonka mukaan valtiopäivien vuotuinen koolle kutsuminen ja lopettaminen oli jäävä perimmältään vain keisarin harkinnasta riippuvaksi. Tämän lisäksi oli heidän mielestään myös ehdotuksen 3 §:ää selvennettävä siten, että ei voinut syntyä mitään epäilystä keisarin oikeudesta »hajoittaa valtiopäivät toisen kerran ennen säädetyn kolmivuotiskauden loppua».[74]

Ne valtiopäiväjärjestysehdotuksen kohdat, joissa erityinen konferenssi ei päässyt yksimielisyyteen, jäivät sitten enemmittä valmisteluitta ministerivaltiosihteerin esittelystä keisarin henkilökohtaisesti ratkaistaviksi. Keisari asettui eräissä tärkeissä kohdin konferenssin suomalaisten jäsenten kannalle, toisissa hän taas kallisti vaa'an venäläisen mielipiteen edustajien puolelle.[75] Hajoitusoikeutta samoinkuin valtiopäivien alkamista ja lopettamista koskevissa kysymyksissä, jotka, kuten sanottu, koskivat monarkin henkilökohtaista valtapiiriä, hänen ratkaisunsa, jonka mukaiseksi nämä säännökset sittemmin lopullisesti jäivät, kävi vastoin suomalaisten edustamaa mielipidettä.

Keisarin hyväksymä ehdotus joutui sitten par'aikaa koossa olevien ylimääräisten valtiopäivien käsiteltäväksi. Käsittely tapahtui toisaalta yleisen mielipiteen, jopa säätytalon ympärille kerääntyneiden kiihtyneiden väkijoukkojen painostuksen alaisena. Toisaalta painoi säätyjä huoli

[72] Pöytäkirja valtiopäiväjärjestyksestä s. 13—17. Konferenssin suomalaiset jäsenet olisivat voineet — ellei olisi tarvinnut varoa, että venäläiseltä taholta olisi voitu siihenkin tarttua! — vielä lisätä, että myös säännöllisten, joka kolmas vuosi toimitettavien edustajanvaalien saattaminen välittömästi laista riippuviksi itse asiassa merkitsi monarkin täydellistä poiseliminoimista vaalien toimittamisesta ja siis sekin hänen entisen valtapiirinsä supistamista. Tähän asianpuoleen ei erityisessä konferenssissa näy lainkaan puututun, mutta ilmeistä on, että näillä säännöksillä, joiden muodostelusta siis muuten kiisteltiin, Suomenkin kansanedustuslaitos itse asiassa rationalisoitiin mannermaiseen tapaan eräänlaiseksi automaatiksi, joka itsetoimivasti tietyin väliajoin uudistaa sisällyksensä.

[73] Sitkeimmät erimielisyydet eivät kuitenkaan näytä aiheutuneen näistä seikoista, vaan eräistä muista, pääasiassa eduskunnan finanssivaltaa ja vaalioikeutta koskevista ehdotuksen kohdista. Vrt. *Langhoff* II s. 80 ja 82.

[74] Pöytäkirja valtiopäiväjärjestyksestä s. 5 ja 13—17.

[75] *Langhoff* II s. 90.

saada tämä laajakantoinen lainsäädäntätyö suoritetuksi siten, että muutoksilla ei saatettaisi armollisen vahvistuksen saamista vaaraan. Senvuoksi säädyt rajoittuivat vain kielellisten parannusten ja sanontaselvennysten tekemiseen. Hajoitusoikeutta koskevat säännökset [76] hyväksyttiin sellaisenaan.[77] Heinäkuun 20 päivänä 1906 uusi valtiopäiväjärjestys sai keisarillisen vahvistuksen.

3. *Hajoitusvallan siirtymisvaihe keisari-suuriruhtinaalta itsenäisen Suomen valtionpäämiehelle.*

Hajoitusoikeutemme historiassa on eräs omalaatuinen välivaihe, joka liittyy Venäjän vallankumoukseen ja sen yhteydessä tapahtuneeseen maamme itsenäistymiseen. Sen erikoisuus johtuu siitä, että vallankumous Venäjällä kukisti ja kokonaan poisti ylintä hallitusvaltaa käytelleen valtionelimen, keisarin, joka samalla oli ollut Suomen suuriruhtinas ja sellaisena, kuten edellä selostetut säännökset osoittavat, eduskuntaamme kohdistuvan hajoitusvallan ainoa haltija. Siitä oli seu-

[76] Lopullisessa muodossaan ne tulivat kuulumaan seuraavasti:

3 §.

Edustajanvaalit toimitetaan joka kolmas vuosi samaan aikaan koko maassa. Edustajan toimivalta alkaa silloin, kun hänet on julistettu valituksi, ja jatkuu, kunnes senjälkeiset vaalit on suoritettu.

Keisarilla ja Suuriruhtinaalla on kuitenkin oikeus, jos sen havaitsee tarpeelliseksi, määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ennen 1 momentissa mainitun kolmivuotiskauden päättymistä. Siinä tapauksessa ovat, jollei eduskuntaa uudestaan hajoiteta, edustajain valtakirjat voimassa kolme vuotta.

18 §.

Jos Keisari ja Suuriruhtinas varsinaisten valtiopäiväin aikana määrää uudet vaalit toimitettaviksi, on eduskunnan hajaannuttava sinä päivänä, jonka Keisari ja Suuriruhtinas on julistuttanut. Siinä tapauksessa on eduskunnan uusien vaalien jälkeen taas kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville sen kalenterikuukauden ensimäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua hajoittamisen jälkeen, taikka sinä aikaisempana päivänä, jonka Keisari ja Suuriruhtinas on määrännyt.

Jos määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan sen jälkeen, kuin varsinaiset valtiopäivät on lopetettu, eikä vaaleja ehditä suorittaa loppuun ennen seuraavan helmikuun ensimäistä päivää, lykätään varsinaisten valtiopäivien kokoontuminen sen kalenterikuukauden ensimäiseen päivään, joka seuraa vaalien tuloksen julkaisemisen jälkeen.

[77] Ainoastaan pappissäädyssä syntyi keskustelu ja tehtiin ehdotuksia 3 §:n 2 momentin lopussa olevan, edustajanvaltuuksien voimassa oloa koskevan, epäonnistuneen kaavamaisen sanonnan parantamisesta. Sekään ei kuitenkaan johtanut tulokseen. Ks. 1906 vp. ptk. II s. 625—627.

rauksena, että meidänkin valtiomme jäi vaille päämiestä, ja alkoi sellainen murroskausi, interregnumin aika, jolloin ei ollut varmaa tietoa, kuka oli valtiosääntömme mukaan aikaisemmin suuriruhtinaalle kuuluneiden valtuuksien ja siis myös hajoitusvallan oikea käyttäjä tai miten oli sen ehkä puuttuessa meneteltävä.

Hajoitusoikeuden vaiheiden kannalta tekee tämän seikan merkittäväksi se, että näin syntynyt valtio-oikeudellinen ja poliittinen pula joutui kärjistymään huippuunsa juuri eduskunnan hajoitusoikeuden käyttämisen kohdalla. Eduskunta julistautui näet 18 päivänä heinäkuuta 1917 hyväksymällään ns. valtalailla Suomen korkeimman valtiovallan haltijaksi, joka käyttelisi keisari-suuriruhtinaalle aikaisemmin kuuluneita oikeuksia. Lain 2 §:ään sisältyi nimenomainen säännös siitä, että myös oikeus eduskunnan hajoittamiseen ja uusien vaalien määräämiseen kuului eduskunnalle itselleen. Venäjän väliaikainen hallitus, joka siihen mennessä oli yleisesti tunnustettuna käytellyt ainakin tärkeimpiä Suomen suuriruhtinaallekin kuuluneita oikeuksia, ei kuitenkaan hyväksynyt eduskunnan toimenpidettä, koska se katsoi valtiopäivien tällä tavoin yksipuolisesti muuttamalla maamme suhdetta Venäjään loukanneen Venäjän oikeuksia. Senvuoksi väliaikainen hallitus antoi 31 päivänä heinäkuuta 1917 määräyksen eduskunnan hajoittamisesta.

Hajoitusmääräyksen laillisuudesta syntyi kiivasta erimielisyyttä ja eräänlaista valtiollisen tilanteen epämääräisyyttäkin, joka silloisissa sekavissa oloissa jatkui pitkän aikaa. Manifestin pätevyyden puolesta vedottiin ensiksikin siihen teoreettiseen perusteeseen, että Venäjän väliaikainen hallitus oli valtio-oikeudellisen seuraannon[78] nojalla tullut kukistuneen keisarin sijaan ja siis myös hänen oikeusasemaansa Suomen suuriruhtinaana taikka Suomen ja Venäjän välisen oikeussuhteen nojalla ainakin väliaikaisesti suuriruhtinaalle kuuluneiden valtaoikeuksien haltijaksi. Ennen kaikkea nojauduttiin kuitenkin siihen tosiasialliseen seikkaan, että väliaikainen hallitus mm. valtiopäivien koolle kutsumisessa ja useassa muussakin suhteessa oli jo aikaisemminkin kiistattomasti toiminut suuriruhtinaalle kuuluneiden oikeuksien haltijana ja siksi myös aivan yleisesti tunnustettu. Tämä oli vanhempien ja arvovaltaisimpien oikeusoppineiden yksimielinen käsitys, ja se oli myös poliittisissa piireissä varsinkin porvarien taholla vallitseva.[79]

[78] Seuraantoperusteen on sittemmin kiistänyt mm. *Hermanson,* JFT 1925 s. 32—33.

[79] *Hermanson,* JFT 1925 s. 28—48 ja *sama,* Vuoden 1917 Valtiopäivät s. 10—11, *Wrede,* Självständighetsfrågan och Finlands landtdag s. 10, 16 ja 32 ja *sama,* Andra Landtdagen 1917 s. 13 sekä Perustuslakikomitean mietintö n:o 6 s. 14—18.

Vastakkaisen kannan puolesta esitettiin toisaalta, että valtalailla, joka tosin ei ollut voinut saada laillista vahvistusta eikä myöskään ollut asianmukaisessa järjestyksessä julkaistu, oli kaikesta huolimatta korkein valtiovalta ja, kuten sanottu, myös oikeus eduskunnan hajoitukseen ja uusien edustajanvaalien määräämiseen siirretty eduskunnalle itselleen. Toisaalta esitettiin samoihin aikoihin myös sellainen, poliittista avarakatseisuutta osoittava teoreettinen käsitys, että keisarinistuimen kukistuttua oli Suomen valtiorakenteeseen syntynyt aukko, joka olisi pitänyt täyttää luomalla hallitsijan sijalle omintakeinen suomalainen valtionelin käyttämään Suomessa korkeinta valtaa. Korkein valta maassamme ei niin ollen missään tapauksessa voinut kuulua Venäjän väliaikaiselle hallitukselle.[80] Tämä käsitys omaksuttiin erityisesti jyrkkää itsenäisyyspolitiikkaa ajavissa porvarillisissakin piireissä.

Tämä oikeudellinen kiista hajoitusvallan oikeasta haltijasta ilmeni jo senaatissa ratkaistaessa kysymystä hajoitusmääräyksen julkaisemisesta. Suomalaisten senaattorien äänet menivät tasan, sosialistien vastustaessa ja porvarien puoltaessa määräyksen julkaisemista, jolloin kenraalikuvernööri Stahovitš kallisti vaa'an viimeksi mainittujen puolelle.[81] Hajoitusmääräys päätettiin siis asianmukaisesti julkaista ja saattaa eduskunnan tietoon. Mutta senkin jälkeen oli sen noudattamisesta vielä runsaasti kiistaa ja epämääräisyyttä sosialistien yrittäessä kaikesta huolimatta pitää sitä laittomana ja tehottomana. Niinpä eduskunnan puhemies Man-

[80] *Erich,* Suomen oikeusasema s. 12—23 ja 135—139, *sama,* Valtioelämän murroskaudelta s. 19—28, *sama,* Nordisk Tidskrift 1937 s. 295—303 sekä myöhemmin *Erich* I s. 77—78 ja *Puhakka* 94—95, 98—100, 104—105, 110—112 ja 123—147.

[81] Tilanteen sekavuutta kuvaa, että melkein jokainen senaattori on asiaa 2/8 1917 ratkaistaessa sanellut pöytäkirjaan oman, muista poikkeavan mielipiteensä. Näissä lausunnoissa sosialistit (Tokoi, Vuolijoki, Paasivuori, Tanner, Ailio ja Voionmaa) kielteisen kantansa perusteeksi etupäässä vetosivat mainittuun valtalakiin sekä lisäksi erityisesti myös vastuunalaisuuteensa eduskunnalle. Porvarillisetkin senaattorit (Kallio, Holsti, Tulenheimo, Ehrnrooth, Serlachius ja Setälä) tosin paheksuivat hajoitusmääräystä, mutta pitivät sitä kuitenkin laillisena ja sen vuoksi katsoivat, että se oli julkaistava. Erikoinen oli prokuraattori Svinhufvudin mielipide. Hän ei näytä oikeastaan kieltäneen väliaikaiselta hallitukselta ainakin jonkinlaista tosiasiallista hajoitusvaltaa, mutta tuli kuitenkin sosialistien tavoin kielteiseen lopputulokseen hajoitusmanifestin julkaisemisen suhteen. Tällaiseen tulokseen näyttää prokuraattori johtuneen ei itse toimenpiteen laittomuuden vuoksi, vaan ainoastaan niiden käsitysten vuoksi, jotka mainitaan toimenpiteen perusteluiksi. Hän näet motivoi kielteistä kantaansa sillä, että julkaistavaksi vaaditussa asiakirjassa oli, vaikkapa vain perusteena, mainittu sellainen prokuraattorin mielestä lainvastainen periaate, että suuriruhtinaalle kuuluvat oikeudet olivat eivät ainoastaan faktillisesti, vaan myös Suomen perustuslakien mukaan siirtyneet väliaikaiselle hallitukselle.

ner, jolle hajoitusmääräys täysistunnon aikana tuotiin suljetussa kirjekuoressa, pani kirjeen avaamattomana puhemiehen pöydän laatikkoon ja antoi eduskunnan hajaantua näennäisesti vain tavalliselle lomalleen. Oikeusjärjestyksemme ei tuntenut eikä nykyisinkään tunne pätevää oikeusastetta, jonka tutkittavaksi ja ratkaistavaksi tällainen oikeusriita olisi voitu saattaa.

Poliittisten valtasuhteiden ja yleisen mielipiteen paino, joka niin ollen joutui riitakysymyksen ratkaisemaan, kallistui kuitenkin nopeasti ja selvästi noudattamaan väliaikaisen hallituksen manifestia. Porvarilliset kansanedustajat eivät senvuoksi enää noudattaneet puhemiehen antamia istuntokutsuja, joten eduskunta kokonaisuudessaan ei milloinkaan palannut »lomaltaan». Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän, ns. »Mannerin eduskunnan» yritykset jatkaa hajoitetun eduskunnan toimintaa supistuivat nekin parin mielenosoituksellisen »istunnon» yritykseen.[82] Kaikki puolueet, myös sosialistit, valmistautuivat täydellä voimalla vaaleihin, jotka tavallisessa järjestyksessä toimitettiin 1 ja 2 päivänä lokakuuta 1917. Seuraavan marraskuun 1 päivänä uusi eduskunta kokoontui valtiopäiville.[83]

Tämä eduskunnan hajoitus ja uuden eduskunnan valitseminen olivat kuitenkin sen käsityksen viimeinen voitto, joka piti Venäjän väliaikaista hallitusta maamme korkeimman vallan haltijana.[84] Tuon epämääräisen

---

[82] Suurta hälyä tämä »Mannerin eduskunta» kuitenkin osasi herättää varsinkin sen jälkeen kun väliaikainen hallitus oli estänyt sen 29/8 1917 aiotun kokouksen miehittämällä eduskuntatalon venäläisillä husaareilla. »Mannerin eduskunta» piti kuitenkin 28/9 1917, kahta päivää ennen vaaleja »istunnon» ja herätti silloin huomiota rikkomalla väliaikaisen hallituksen asettamat sinetit ja siten tunkeutumalla eduskuntataloon. — Tästä eduskunnan hajoituksesta ja erityisesti »Mannerin eduskunnasta» ks. *Puhakka* s. 111—112, 122 ja 145—146, *Wrede,* Självständighetsfrågan och Finlands landtdag s. 32—34, *Wrede,* Andra landtdagen 1917 s. 44, *Ahava,* Historiallinen aikakauskirja 1925 s. 228—229, *Juva* X s. 133—150 ja 229, *Schybergson* s. 356—364 ja *Crozat* s. 378—380.

[83] Sosialidemokraatit, jotka tosin innolla ottivat osaa vaaleihin, mutta menettivät niissä enemmistöasemansa, eivät myöhemminkään periaatteessa tahtoneet tunnustaa hajoitustoimenpidettä ja sen seurauksena olevaa uutta eduskuntaa lailliseksi, vaikka he käytännössä mukautuivatkin tosiasioihin. Niinpä heidän kuulu »Me vaadimme»-julistuksensa pohjautuu tällaisille ajatuksille, joiden avulla siis punakapinallekin oli saatavissa eräänlaista laillisuuden puolustuksen häivää. Vrt. *Juva* X s. 229—238.

[84] Väliaikaisen hallituksen 12/9 1917 antamassa avoimessa kirjeessä, jolla maan sisäisten asioiden hoitaminen luovutettiin kokonaisuudessaan senaatin päätösvaltaan, tehtiin kuitenkin vielä mm. eduskunnan hajoituksen kohdalla nimenomainen poikkeus.

»korkeimman vallan»[85] suhteen, jonka tunnusmerkillisimpinä puolina pidettiin juuri oikeutta eduskunnan hajoittamiseen, sekavuus kuitenkin jatkui entistä sotkeutuneempana, kun uudessa eduskunnassa ryhdyttiin vaivalloiseen puuhaan tuon vallan järjestämiseksi suomalaiselle elimelle. Yritykset erityisen valtionhoitajakunnan aikaansaamiseksi raukesivat tässä vaiheessa, ja 15 päivänä marraskuuta 1917 eduskunta yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä päätti toistaiseksi itse käyttää sitä valtaa, joka voimassa olevien säännösten mukaan oli kuulunut keisarille ja suuriruhtinaalle. Hajoitusoikeuskin olisi siis tällöin kuulunut nähtävästi eduskunnalle itselleen. Sitten eduskunta saman marraskuun 26 päivänä asetti ja valitsi senaatin, jolle se uskoi maan hallitukselle kuuluvien tehtävien hoitamisen. Miten laajalle näiden tehtävien piirin oikeastaan piti ulottua, jäi varsin epämääräiseksi. Näyttää kuitenkin siltä, että niillä ei tarkoitettu varsinaisten, korkeimman vallan haltijalle kuuluvien valtuuksien luovuttamista.[86] Senvuoksi ei Svinhufvudin itsenäisyyssenaatilla voine katsoa olleen myöskään oikeutta eduskunnan hajoitukseen. Sen lienee katsottava jääneen edelleen eduskunnalle itselleen.

Vasta kapinan jälkeen tähän väliaikaisen tilanteen sekavuuteen tuli jonkinlaista selvyyttä. Silloin näet eduskunta 18 päivänä toukokuuta 1918 uskoi korkeimman vallan käytön yhdelle henkilölle, jolle sittemmin annettiin valtionhoitajan nimi. Täten saatiin maalle tosin vain väliaikainen, mutta kuitenkin todellinen valtionpäämies, joka valtuutettiin käyttämään tuota ns. korkeinta valtaa eli siis kaikkia niitä valtuuksia, jotka olivat aikaisemmin kuuluneet keisarille ja suuriruhtinaalle, mikäli niitä ei ollut jo sitä ennen siirretty senaatille. Näiden valtuuksien mukana siirtyi valtionhoitajan käytettäväksi epäilemättä myös valtiosääntömme edellyttämä oikeus eduskunnan hajoittamiseen.[87] Tätä oikeuttaan käyt-

[85] Vrt. *Björksten* s. 25—29 ja 114.

[86] Nämä toimenpiteet olivat muodollisessa suhteessa sangen puutteellisia ja senkin vuoksi myös asialliselta sisällykseltään epämääräisiä. Niinpä siinä Svinhufvudin 24/11 1917 allekirjoittamassa kirjelmässä, joka oli tarkoitettu hänen kaksi päivää myöhemmin syntyneen senaattinsa ohjelmaksi, senaatin toimivaltuuksista mainitaan nimenomaan vain lakiesitysten laatiminen ja korkeimpien virkamiesten nimittäminen. Nämä mainitaan kuitenkin vain esimerkkeinä, »muun muassa». Tosiasiallisesti tämä senaatti tulikin käyttelemään sangen huomattavaa osaa keisari-suuriruhtinaalle kuuluneesta muustakin toimivallasta. Vrt. *Puhakka* s. 198—214, *Björksten* s. 117—120. *Wrede*, Andra Landtdagen 1917 s. 36—58, *Erich* I s. 86—87 ja *Juva* X s. 279—283.

[87] Vrt. *Erich*, JFT 1923 s. 29 ja *Björksten* s. 120—122.

täen valtionhoitaja Mannerheim 23 päivänä joulukuuta 1919 [88] määräsikin, että uudet edustajanvaalit oli suoritettava seuraavan maaliskuun 1. ja 2 päivänä. Vanha eduskunta hajaantui, valtionhoitajan annettua 24. päivänä helmikuuta 1919 siitä erityisen määräyksen, vasta 28 päivänä helmikuuta 1919.

Hallitusvallan ja siis myös eduskunnan hajoitusvallan käyttäminen oli tämän väliaikaisen järjestelyn varassa aina siihen asti, kunnes sittemmin säädetyn uuden hallitusmuodon mukaan valittu tasavallan presidentti heinäkuun 26 päivänä 1919 astui toimeensa.

Eduskunnan hajoitukseen kuuluvissa oikeudellisissa seikoissa tapahtui samanaikaisesti muutoksia myöskin muualla kuin hajoitusvallan haltijan osalta, mitä tässä vain on käsitelty. Niinpä niissä menettelymuodoissa, joita noudattaen valtionpäämiehen hajoituspäätös syntyy, tapahtui suuria muutoksia, puhumattakaan siitä hajoitusoikeudellekin periaatteellisesti tärkeästä muutoksesta, mitä hallitsijavaltaisen monarkian vaihtuminen parlamentaariseen tasavaltaan merkitsi. Kun nämä seikat ovat osaksi yleisiä, valtionpäämiehen muutakin vallankäyttöä ja valtiojärjestyksen kokonaisuutta koskevia, osaksi ovat voimassa olevan oikeuden tulkintaa välittömästi kiinnostavia, kosketellaan niitä vasta myöhemmin. Tässä yhteydessä meidän on sitävastoin vielä selostettava hajoitusoikeutta välittömästi koskevien säännösten myöhemmät vaiheet.

4. *Hallitusmuodon hajoitusoikeutta koskevien säännösten syntyvaiheet.*

Suomelle ja Ruotsille ominainen valtiosäännön pääsäännösten jakautuminen kahteen erilliseen valtiosääntölakiin, hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen, on nähtävästi kummankin lain historiallisten syntyolosuhteiden aiheuttama. Tästä kahtiajakautuneisuudesta joka tapauksessa johtuu, että eräitä seikkoja on jouduttu säännöstelemään näissä kummassakin perustuslaissa ja siten antamaan oikeastaan kaksinkertaisia säännöksiä samasta asiasta. Niinpä eduskunnan hajoitusoikeutta koskeva pääsäännös, nim. se, joka antaa valtionpäämiehelle vallan niin

[88] Svinhufvudin saatua vapautuksen korkeimman vallan haltijan tehtävistä 12/12 1918 vallitsi siihen asti, kunnes Mannerheim 22/12 1918 palasi ulkomailta, omituinen välitila, jonka aikana valtioneuvostolla oli valtuus käyttää sanottua valtaa ja oikeastaan siis myös oikeutta eduskunnan hajoittamiseen. Valtioneuvosto ei kuitenkaan ryhtynyt omin päin päättämään eduskunnan hajoitusta, vaan päätti 21/12 1918 ainoastaan esittää valtionhoitajalle, että siihen ryhdyttäisiin. Samassa valtioneuvoston istunnossa, jossa Mannerheim otti tehtävänsä vastaan, hän 23/12 1918 teki myös hajoituspäätöksen.

jyrkällä tavalla puuttua eduskunnan toimintaan, olisi epäilemättä alun alkaen luonteeltaan paremmin kuulunut hallitusmuotoon kuin valtiopäiväjärjestykseen, joka on eduskunnan työskentelyä koskeva erikoislaki. Koskettaahan tämä toimenpide kahden tärkeimmän valtionelimen välistä suhdetta sen kenties keskeisimmässä kohdassa. Senvuoksi olikin luonnollista, että hajoitusoikeus joutui uudelleen käsittelyn alaiseksi, kun valtiosääntömme toisen pääosan, hallitusmuodon uudistukseen ryhdyttiin.[89]

Niissä vanhan hallitusmuotomme uudistushankkeissa, joita oli vireillä jo viime vuosisadalla, ei eduskunnan hajoitus vielä joutunut pohdinnan alaiseksi. Eikä se voinutkaan joutua, koska mainitut uudistuspyrkimykset yleensä rakentuivat säätyedustuksen pohjalle. Sitävastoin oli siinä esitysehdotuksessa hallitusmuodoksi, jonka senaatti [90] heti v:n 1906 valtiopäiväjärjestyksen säätämisen jälkeen laati, erityinen säännös valtionpäämiehelle kuuluvasta eduskunnan hajoittamisvallasta.[91] Tämä ehdotus ei kuitenkaan koskaan päässyt kenraalikuvernöörin kansliaa pitemmälle.

Kun sitten 1917 maaliskuun vallankumous Venäjällä oli jälleen avannut tien vapaalle valtiosääntöiselle kehitykselle, ryhdyttiin kiireellisesti valmistamaan valtiosäännön uudistuksia. Prof. Ståhlbergin puheenjohdolla toiminut ns. perustuslakikomitea laati kokonaisen sarjan lakiehdotuksia ja niistä viimeisenä ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi. Komitean muista ehdotuksista jo v:n 1917 aikana aiheutuneista lainsäädäntötoimenpiteistä mainittakoon ainoastaan ne muutokset silloisen valtiopäiväjärjestyksen 17 ja 32 §:ään, joista edellisellä eduskunnan vuosittainen kokoontuminen valtiopäiville saatettiin välittömästi lainsäännöksestä tai toissijaisesti eduskunnan omasta päätöksestä riippuvaksi ja jälkimmäisellä omaksuttiin parlamentarismin periaate valtiosääntöömme.

Laadittaessa komitean varsinaista hallitusmuotoehdotusta, joka sitten kaikessa olennaisessa tuli olemaan monien vaiheitten jälkeen vihdoin säädetyksi saadun lopullisen hallitusmuodon perustana, näkyy huomat-

---

[89] Mainittakoon, että myös Ruotsissa on hajoitusoikeudesta pitkiä samasanaisia säännöksiä kummassakin perustuslaissa.

[90] Etupäässä sen varapuheenjohtaja Mechelin. Ks. *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 13 ja *Rauhala* s. 534.

[91] Nim. sanotun ehdotuksen 9 §:ssä (samoin toisenkin, myös painosta ilmestyneen ehdotusluonnoksen 8 §:ssä) ja kuului näin: »Keisarin ja suuriruhtinaan asia on:

— — — — — — — — — —

e) hajoittaa valtiopäivät ja määrää uudet vaalit toimitettaviksi;

josta kaikesta on tarkemmin säädetty valtiopäiväjärjestyksessä.»

tavassa määrin nojaudutun edellä mainittuun, senaatin 1907 laatimaan hallitusmuotoehdotukseen.[92] Varmaankin tämä seikka sekä myös se, että perustuslakikomitean ehdotusta laadittaessa oli edellytetty Suomen ja Venäjän välisen valtioyhteyden edelleen jatkuvan, on omansa selittämään eräitä hallitusmuotomme erikoisia säännöksiä, joista myöhemmin hajoitusoikeuden lähemmässä selvittelyssä tulee puhe. Tässä yhteydessä on rajoituttava koskettelemaan vain varsinaisen hajoitussäännöksen, siis hajoitusvallan valtionpäämiehelle myöntävän säännöksen vaiheita ja sen ohessa eräitä tärkeimpiä niistä, näinä murrosvuosina varsin monivaiheisten ehdotusten ja käsittelyjen alaisina olleista säännöksistä, joilla saattaa olla vaikutusta sen käyttämiseen.

Se lainkohta, jonka yhteyteen varsinainen hajoitussäännös on sijoitettu, esiintyy perustuslakikomitean ehdotuksessa (22 §) suurin piirtein v:n 1907 hallitusmuotoehdotuksen vastaavan säännöksen (9 tai 8 §) mukaisena. Merkille on kuitenkin pantava, että maininnat uusista vaaleista ja hajoituksesta ovat paikkajärjestyksessä vaihtuneet, niin että perustuslakikomitean ehdotus, sopusoinnussa valtiopäiväjärjestyksen vastaavan säännöksen kanssa, mainitsee uusien vaalien toimittamisen ensimmäisenä ja vasta sen jälkeen eduskunnan hajoittamisen.[93] Hajoitussäännös tuli monien vaiheitten jälkeen hyväksytyksi myös lopullisessa hallitusmuodossa tarkalleen perustuslakikomitean ehdottamassa sanamuodossa sekä myös yhteytensä puolesta komitean ehdotuksen mukaisena.

Tämäkin säännös joutui hallitusmuotoehdotusten monivaiheisten käsittelyjen aikana sekä arvostelun että useiden muutosehdotusten kohteeksi. Se ei tosin tapahtunut niinkään paljon säännöksen muodon eikä myöskään sen sisältämän hajoitusoikeuden järjestämistavan vuoksi, kuin pääasiassa sen tähden, että eräillä tahoilla koko hajoitusoikeuden myöntämistä sellaisenaan vastustettiin.

Olipa yhdestä hallituksenkin taholta tehdystä esityksestä, nim. ensimmäisestä niistä kaikkiaan neljästä hallituksen esityksestä, jotka hallitusmuodon säätämistä varten eduskunnalle annettiin, eduskunnan ha-

---

[92] Valtionarkistossa säilytettävissä perustuslakikomitean asiakirjoissa on mm. luonnos, joka yleisen rakenteensa, pykäläjärjestyksen sekä useiden sittemmin muuttuneiden pykälien sanamuodonkin puolesta läheisesti liittyy mainittuun v:n 1907 esitysehdotukseen.

[93] Komitean ehdotuksen 22 §: »Presidentin asiana on:

— — — — — — — — — — —

4) määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ja hajoittaa eduskunta.»

Mainittakoon, että komiteassa näyttää aluksi olleen tarkoituksena käyttää sanontaa »hajoittaa *valtiopäivät*». Vasta oikaisuvedoksessa on pykälän viimeiseksi sanaksi muutettu »*eduskunta*».

joitusta koskeva säännös jätetty kokonaan pois. Nähtävästi tämä poisjättäminen oli, Venäjän vallan aikaisten hajoitusoikeuden räikeiden väärinkäyttämisten ollessa tuoreessa muistissa, tapahtunut esityksen antamista kiirehdittäessä ilman perusteellista harkintaa. Esityksessä ei näet anneta mitään selventäviä perusteluja tuolle merkilliselle toimenpiteelle, eipä sitä perusteluissa edes mainita.[94] Kaikissa myöhemmissä hallituksen hallitusmuotoesityksissä sitävastoin on asianmukainen hajoitussäännös. Lisäksi se esiintyy niissä kaikissa siinä meidän oikeudellemme ominaisessa muodossaan, joka ensisijaisena korostaa uusien vaalien toimittamista. Monarkkisissa hallitusmuotoesityksissä säännös, kuninkaalle ehdotetusta valtiopäivien jatkumista koskevasta määräysvallasta johtuen, tosin esiintyy muussa suhteessa jonkin verran muutetussa sanamuodossa.[95] Tasavaltaiselle periaatteelle rakentuvissa ehdo-

[94] Hallituksen esitys n:o 1 v:n 1917 II vp. Jo edellinen, Setälän senaatti oli perustuslakikomitean ehdotuksen pohjalla valmistanut (sittemmin vain kenraalikuvernöörin virastoon asti päässeen) hallitusmuotoesityksen, jossa hajoitussäännös (22 §) esiintyy perustuslakikomitean ehdotuksen mukaisena. Svinhufvudin senaatti näyttää poistaneen hajoitussäännöksen ehdotuksestaan tosin yksimielisesti, mutta vasta aivan viime tingassa. (Senaatin pöytäkirjan liitteenä olevan senaatin esityksen 22 §:ssä on vielä perustuslakikomitean ehdotuksen mukaisen hajoitussäännöksen sisältävä neljäs kohta, joka kuitenkin on musteella viivattu yli.) Esityksen perusteluissa lausutaan, nähtävästi tätäkin muutosta tarkoittaen, vain, että »eräät muutokset — — — ovat muuttuneiden valtiollisten olojen aiheuttamia, toiset taas ovat vain muodollista laatua».

Muuallakaan asiakirjoissa ei tälle muutokselle ole muuta perustelua kuin mainittua esitystä eduskunnan istunnossa 6/12 1917 esitelleen senaatin oikeustoimituskunnan päällikön, senaattori Talaan puheenvuoro, jossa hän (1917 II vp. ptk. s. 368—369) katsoo hajoitusoikeuden tosin olevan sopusoinnussa kansanvaltaisuuden periaatteen kanssa, mutta kun sitä oli Suomessa käytetty »ei kansan todellisen tahdon selville saamiseksi, vaan poliittisena aseena eduskuntaa vastaan, niin ei ole ihmeteltävä, että koko hajoitusoikeus on Suomen kansan silmissä kadottanut oikeutuksensa». Senvuoksi senaattori Talaskin katsoi voivansa tyytyä pelkän veto-oikeuden myöntämiseen valtionpäämiehelle ja hajoitusoikeuden poisjättämiseen. Vrt. myös *Lindman*, Parlamentarismens införande s. 41—43. — Kysymyksessä olevan esityksen käsittely keskeytyi sittemmin kapinan puhkeamisen vuoksi.

[95] Ensimmäisessä monarkkisessa hallitusmuotoesityksessä (n:o 62 v:n 1917 II vp.) säännös (36 §) kuului näin: »Kuninkaalla on kuitenkin valta eduskunnan esityksestä pidentää tai lyhentää valtiopäivät sekä s a n o t u n a j a n k u l u e s s a määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ja hajoittaa v a l t i o p ä i v ä t». Esityksestä antamassaan mietinnössä (n:o 14) perustuslakivaliokunta ehdottaa, »että, kun voisi käydä tarpeelliseksi määrätä uudet vaalit toimitettavaksi ja hajoittaa eduskunta valtiopäivien väliajallakin, sanat 'sekä sanotun ajan kestäessä' * poistettaisiin». Sen lisäksi valiokunta oli muuttanut säännöksen lopussa olevan, edellä harvennetun sanan

tuksissa [96] se sitävastoin sanamuodoltaankin esiintyy aina perustuslakikomitean ehdottamassa muodossa.

Porvarillisella taholla ei liene Svinhufvudin senaatin edellämainitun hallitusmuotoesityksen käsittelyn keskeytymisen jälkeen ilmennyt hajoitusoikeuden myöntämistä vastustavia mielipiteitä. Välillä puhjennut kapina ja sen kukistaminen oli syrjäyttänyt aikaisempien hajoitustapausten ikävät muistot ja niiden sijaan etualalle yleisessä mielipiteessä oli sekasortoisissa oloissa noussut voimakkaan hallitusvallan vaatimus. Porvarillisella taholla vallitsi täysi yksimielisyys hajoitusoikeuden tarpeellisuudesta.[97] Vaikka vasemmistonkin tyhjänä olleet penkit maaliskuun alussa 1919 toimitettujen hajoitusvaalien jälkeen jälleen eduskunnassa täyttyivät, ei siltäkään taholta nostettu vastustus senvuoksi enää voinut saattaa vakavasti kysymyksen alaiseksi hajoitusoikeuden myöntämistä valtionpäämiehelle. Mainittakoon kuitenkin, että vasemmistokin olisi puolestaan ollut valmis hyväksymään eräänlaisen hajoitusoikeuden, mutta sitä ei olisi saanut myöntää valtionpäämiehelle eikä muullekaan eduskunnan ulkopuolella olevalle elimelle. Se olisi voitu myöntää ainoastaan eduskunnalle itselleen taikka kansalle kansanäänestyksessä ratkaistavaksi.[98]

»valtiopäivät» sanaksi »eduskunta». Tässä perustuslakivaliokunnan muuttamassa muodossa hajoitussäännös sitten esiintyy kaikissa monarkkisissa hallitusmuotoehdotuksissa.

Mainittakoon, että kaikissa monarkkisissa hallitusmuotoehdotuksissa oli kuninkaan päätöksien tekotapaa koskevassa säännöksessä (16 § kaikissa ehdotuksissa) käytetty vain sanontaa »uusien edustajanvaalien toimitettavaksi määräämisestä» merkitsemään nähtävästi myös eduskunnan hajoitusta.

* oikeastaan: »kuluessa».

[96] Tasavaltainen oppositio vastalauseessaan (n:o V) perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 14 (1917 II Vp. — Esitys n:o 62) oli palauttanut hajoitussäännöksen (23 §) ehdotukseensa, joka muussa suhteessa perustui Svinhufvudin senaatin edellä mainittuun esitykseen. Säännöstä perustellaan vastalauseessa (siv. 69) sekä kansaan vetoamiskeinona eduskunnan ja hallituksen välisessä ristiriidassa että lepäämään jätettyjen lakiehdotusten aikaansaamisen kiirehtimiskeinona.

[97] Hajoitusvaltaa koskevan lisäyksen ottamista hallitusmuotoehdotukseen oli K. J. Ståhlberg ehdottanut 16 ja 18/4 1918 Helsingin Sanomissa julkaisemassaan ohjelmakirjoituksessa. *Ståhlberg*, Puheita 1919—1925 s. 170.

[98] Sosialidemokraatit olivat v:n 1919 eduskuntavaaleissa jo vaaliohjelmassaan esittäneet vastustavansa hajoitusoikeuden myöntämistä hallitukselle. *Crozat* s. 382.

Sosialidemokraattien vastalauseessa (n:o II) perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 2 (1919 Vp. Esitys n:o 17) lausutaan mm.: »Eduskunnan asemasta kansalle kuuluvan valtiovallan varsinaisena haltijana — — — seuraa, että — — — valta päättää

Eduskunnan hajoitusoikeus liittyi, kuten luonnollista onkin, kiinteästi valtiomuototaistelun yhteydessä virinneeseen kiistaan siitä asemasta ja vallasta, mikä eri valtiosääntösuunnitelmissa tahdottiin antaa ns. täytäntöönpanovallalle eli hallitusvallalle yleensä ja valtionpäämiehelle erittäin. Tässä yhteydessä ei voida lähemmin puuttua varsinaiseen valtiomuotokysymykseen, siihen kiistaan, joka tasavallan ja monarkian kannattajain välillä kiihtyi niin ankaraksi, että se melkein kokonaan lamasi ja hämmensi muiden tärkeiden kysymysten merkityksen.[99] Mainittakoon kuitenkin siitä erityisesti hajoitusoikeuden käyttämisen kannalta — ja myöhemmän poliittisen historiamme valossa voitaneen sanoa: valtionpäämiehen muidenkin valtaoikeuksien käyttämisen kannalta — tärkeästä seikasta, että monarkkiset hallitusmuotoehdotukset ja niiden käsittely, viimeistä vaihetta lukuunottamatta, esiintyivät parlamentarismia koskevan säännöksen puuttumisen merkeissä. Jonkinlaisena tämän katsantokannan jatkona voi kenties pitää niitä hallitusmuotokäsittelyssä myöhemmin esitettyjä mielipiteitä, joiden mukaan parlamentaarisen ministeristön ympäröimälle presidentillekin — muunlaisesta valtionpäämiehestä ei näet silloin enää voinut vakavasti olla kysymys — olisi pitänyt

---

uusien vaalien toimittamisesta ja eduskunnan hajoamisesta ennen vaalikauden loppua on kuuluva eduskunnalle itselleen eikä hallitukselle.» Senvuoksi olisi presidentin hajoitusvaltaa koskeva säännös vastalauseen kirjoittajain käsityksen mukaan ollut poistettava ja hallitusmuotoon otettava uusi pykälä, jossa mm. olisi säädetty: »Eduskunta voi kuitenkin määrätä, että valtiopäivät ovat aikaisemmin tai myöhemmin lopetettavat sekä samoin 2/3 äänten enemmistöllä päättää, että uudet vaalit ovat toimitettavat ja eduskunnan hajottava.» Tämän ehdotuksen ed. Ryömä uudisti vielä täysistunnossakin 4/6 1919, mutta se hylättiin 105 äänellä 80 vastaan. V:n 1919 vp. ptk. s. 736. — Sosialidemokraattien taholta oli samoilla valtiopäivillä tehty ed. Ryömän ym. nimissä aloite laiksi hallitusmuodon perusteista. Siinä ei valtionpäämiehellä edellytetty olevan lainkaan hajoitusoikeutta, mutta eduskunnan hajoitus edellytettiin aloitteen perustelujen mukaan mahdolliseksi kansanäänestyksessä tehtävän päätöksen nojalla. Vrt. *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 73.

Sen eduskunta-aloitteen, joka johti sittemmin voimaan tulleen hallitusmuodon hyväksymiseen, ollessa perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä eivät sosialidemokraatit sitävastoin enää tehneet vastalausetta, eivätkä he myöskään täysistunnossa tehneet mitään muutosehdotusta, joka olisi koskenut hajoitusoikeutta tai sen käyttöä.

Kuriositeettina mainittakoon, että punakapinan aikana Suomen Kansanvaltuuskunta laati ehdotuksen valtiosäännöksi, jonka 16,2 §:n mukaan hajoitusoikeus olisi niinikään kuulunut eduskunnalle itselleen. Tämän lisäksi sisältyi ehdotuksen 43 §:ään varsin merkillinen hajoitusoikeus, jonka haltijana olisi ollut jollakin ehdotuksesta selviämättömällä tavalla välittömästi itse »kansa».

[99] Seikkaperäisen, joskin ehkä jonkin verran yksipuolisen kuvauksen siitä antaa *Schauman,* Valtiomuototaistelu Suomessa. Ks. myös *Schybergson* s. 421—423.

hajoitusoikeuden (ja veto-oikeuden) kohdalla jättää eräänlainen ministerivarmennuksesta vapaa aukko.[100]

Toisaalta tahdottiin, kuten sanottu, vasemmiston taholta saattaa täytäntöönpanovalta ja nimenomaan myös valtionpäämies mahdollisimman kiinteästi eduskunnasta riippuvaksi. Vasemmiston keskuudessa näyttää vielä tasavallan ja parlamentarismin voitollepääsyn varmistuttuakin kummitelleen varsin uhkaavana persoonallisen presidentinvallan peikko. Presidentti olisi heidän käsityksensä mukaan pitänyt senvuoksi saada edes jossakin määrin eduskunnalle vastuunalaiseksi. Lisäksi hänet olisi nimenomaisella säännöksellä ollut sidottava päätöksissään valtioneuvoston enemmistön kannatukseen. Samoin olisi hajoitusoikeuskin voitu ehkä myöntää eduskunnalle vastuunalaiselle ministeristölle, mutta ei missään tapauksessa presidentille.[101]

Lopulta oli erilaisten vastakkaisten voimien taistelun tuloksena säännökset, joiden mukaan Suomen valtionpäämiehenä tuli olemaan kansan välillisillä vaaleilla valitsema, parlamentaarisesti vastuuton presidentti, joka tekee päätöksensä yksilöllisesti ja itsenäisesti, mutta valtioneuvoston istunnossa. Mitään tavallisuudesta poikkeavaa ei säädetty myöskään eduskunnan hajoitusta koskevan päätöksen syntymismuotojen osalle. Tässä yhteydessä on vielä mainittava, että hallitusmuotoomme Ruotsin valtiosäännöstä omaksuttu omalaatuinen ministerimyötävaikutuksen muoto ja siitä johtuva varmennussäännöstön erikoinen laatu ja

---

[100] Ed. von Bornin ja Estlanderin vastalause (n:o 1) perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 2 (1919 Vp. Esitys n:o 17) s. 48. Tämä ehdotus uudistettiin vielä täysistunnossa asian toisessa käsittelyssä 4/6 1919 ja ed. Estlander perusteli ehdotusta mm. sillä, että hajoitus- ja veto-oikeus ovat tasavallan presidentille luonnostaan kuuluvia »prerogatiiveja», joiden käyttämisen tarkoituksenmukaisuutta ja tarpeellisuutta hänen tulisi saada itsenäisesti harkita hallitusmuodon asettamissa laillisuusrajoissa. V:n 1919 vp. ptk. s. 737. — Mainittakoon, että myös Saksan liittovaltiosääntöä (v:lta 1919) säädettäessä tehtiin valtiopäivillä samanlaisia ehdotuksia ja varmennusvapautta puoltavalle kannalle asettuivat sellaisetkin tiedemiehet kuin Triepel, Thoma, R. Kaufman ja Anschütz. Vrt. *Pohl* s. 16—17 ja *Vermeil* s. 153—155.

[101] Sosialidemokraattien vastalause (n:o II) perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 2 (1919 Vp. Esitys n:o 17), jossa (s. 64—65) lausutaan mm.: »Valiokunnan mietinnössä ei hallitusvaltaa ole kokonaisenaan perustettu parlamentarismin kestävälle pohjalle. Sen sijaan on säädetty tarpeellista vastuunalaisuutta puuttuva ylin hallitusvalta» — — —. »Todella vastuunalaisen hallituksen käsissä hajoitusoikeus ei ehkä olisi haitallinen, mutta kun valtionpäämies valiokunnan ehdotuksen mukaan ei ole vastuunalainen toimiensa tarkoituksenmukaisuudesta, ei hänelle myöskään ole missään tapauksessa uskottava hajoitusoikeutta.» Ks. myös saman vastalauseen s. 61—63 ja 66. Nämä käsitykset ja ehdotukset uudistettiin sitten vielä eduskunnan täysistunnoissa.

merkitys eivät näytä lainsäädäntövaiheessa kiinnittäneen millään tahólla erikoista huomiota eivätkä aiheuttaneen edes mielipiteiden vaihtoa.[102]

5. *Hajoitussäännöstöä koskevat myöhäisemmät muutokset.*

Nykyisen hallitusmuodon säätämisen jälkeen ei eduskunnan hajoitusmahdollisuuden periaate sinänsä eikä myöskään se seikka, kenelle hajoitusvallan käyttäminen on kuuluva, ole enää joutunut lainsäädäntökysymyksenä päiväjärjestykseen. Myöskään ei ole tullut muutoksia säännöksiin, jotka koskevat hajoitusvallan käyttämistapaa. Viime vuosikymmenen alussa vallinneen valtiollisen jännityksen aikoina tosin esitettiin hallituksenkin taholta parlamentarismia koskevaan valtiosäännön kohtaan muutoksia, joilla olisi voinut olla huomattava sekä periaatteellinen että myös käytännöllinen merkitys varsinkin juuri hajoitusoikeudelle sekä sen käyttämistä koskevien seikkojen selvittelylle.[103] Esitys ei kuitenkaan tullut eduskunnassa hyväksytyksi.

Valtiopäiväjärjestyksessä olevat eduskunnan hajoituksen toimittamista ja sen seurauksia koskevat säännökset ovat sitävastoin joutuneet tarkistuksen alaisiksi. Yleisempi muutoksien tekeminen v:n 1906 valtiopäiväjärjestykseen joutui vireille sen perustuslakien muodollisen tarkistuksen yhteydessä, joka maan itsenäistymisen seurauksena ja uuden hallitusmuodon vuoksi katsottiin heti viimeksi mainitun säätämisen jälkeen tarpeelliseksi. Valtiopäiväjärjestyksen kohdalta tämä tarkistus aikaansaatiin myöhemmin kuin muulta osaltaan ja se päätyi, vaikka tuloksena oli tähänkin perustuslakiin pääasiassa vain muodollisia muutoksia, kokonaan uuden valtiopäiväjärjestyksen antamiseen 1928.

Hajoitussäännöstönkin kohdalta tarkistuksen piti olla vain muodollista laatua. Samalla se kuitenkin tuli sisältämään myös asiallisen ratkaisun periaatteellisesti varsin laajakantoiseen hajoitusoikeudelliseen kysymykseen, josta valtiosääntöoikeutemme tuntijoiden keskuudessa oli ollut vallalla jyrkästi ristiriitaisia mielipiteitä ja jonka suhteen käytännönkin oli jo kerran ollut pakko määrätä kantansa. Kansanedustajien toimivallan ja samalla siis koko eduskunnan toimintamahdollisuuksien

---

[102] Sosialidemokraattien vaatimus valtioneuvoston enemmistön yhtymisestä presidentin mielipiteeseen pätevän päätöksen edellytyksenä lienee kuitenkin osaltaan ymmärrettävissä erikoislaatuisen ministerimyötävaikutus- ja varmennussäännöstömme korostamaa presidentin yksilöllisen ja itsenäisen päätösvallan taustaa vasten.

[103] Hallituksen esitys n:o 8 v:n 1931 vp. sekä eduskunnan vastaus siihen. Ks. myös *Kaira,* NAT 1933 s. 340 ja *Hakkila* s. 176.

jatkumisesta hajoitustapauksessa oli näet esiintynyt kaksi mielipidettä: toisen mukaan eduskunnan hajoitus samalla välttämättömästi aiheutti edustajan toimivallan päättymisen sekä mahdollisesti koossa olevan eduskunnan välittömän hajaantumisen, toisen mukaan sitävastoin ei uusien vaalien määrääminen sinänsä aiheuttanut edustajan toimivallan päättymistä, joten eduskunta siis saattoi eräissä tapauksissa toimia vaalimääräyksestä huolimatta edelleen, vieläpä uusien vaalien toimittamiseen asti, kuten 1919 oli tosiasiallisesti tapahtunutkin. Lainsäätäjäkin ratkaisi kiistakysymyksen viimeksi mainitun vaihtoehdon mukaiseksi. Se tapahtui siirtämällä valtiopäiväjärjestyksen 3 §:n 1 momentin jälkimmäinen, toimivallan kestämistä koskeva lause sanotun pykälän loppuun, jolloin se siis selvästi tuli koskemaan kaikkia edustajan toimivallan päättymistapauksia.[104]

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksen mukaisesti tehtiin kysymyksessä olevan lainkohdan toiseenkin momenttiin (VJ 3_2 §), paitsi asiaankuuluvaa valtionpäämiehen nimen muuttamista, muodollinen muutos, joka samalla lisäksi selvensi sen tarkoittamaa sisällystä. Jotta hajoitusvaaleilla valittu eduskunta ei voisi joutua lainsäädäntökautensa kuluessa toimimaan useammilla kuin kolmilla varsinaisilla valtiopäivillä, laadittiin näet sille säännökselle, joka määräsi hajoitusvaalien jälkeen annettavien edustajanvaltakirjojen voimassaolon aivan kaavamaisesti kolmeksi vuodeksi, uusi sanamuoto. Uudessa muodossaan tämä lainkohta säätää hajoitusvaaleja lähinnä seuraavat vaalit toimitettavaksi sen vuoden jälkeisenä vuotena, jona eduskunta kolmannen kerran kokoontuu varsinaisille valtiopäiville.[105]

---

[104] Tätä tulkintaa jo vanhan VJ:n suhteen olivat esittäneet *Setälä,* Lakimies 1910 s. 298—304 ja *Ståhlberg,* Lakimies 1912 s. 20. Vastakkaista kantaa edustivat *Hermanson,* JFT 1910 s. 311 sekä *Erich,* Lakimies 1910 s. 291—297.

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea, jonka puheenjohtajana oli prof. E. N. Setälä, esittää mietintönsä perusteluissa (s. 28) nimenomaan tämän kiistakysymyksen ratkaisemisen ehdottamansa ja sitten sellaisenaan hyväksytyn, edellä selostetun uuden momenttijaoittelun perusteluna. — Mainittakoon sivumennen, että edustajan toimivallan kestämistä koskeva säännös täten tuli muutetuksi sille paikalle, jolle se jo eduskunnanuudistuskomitean mietinnössä oli esitetty sijoitettavaksi.

[105] Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietinnön perustelut s. 28—29. Tämä asia näyttää olleen pitkien pohdintojen alaisena jo v:n 1906 VJ:tä valmisteelleessa eduskunnanuudistuskomiteassa, mutta erityistä säännöstä ei komitean ehdotukseen asiasta otettu. Silloinen senaatti katsoi sen kuitenkin tarpeelliseksi ja otti ehdotuksensa 3 §:n 2 momentin loppuun seuraavan säännöksen: »ja siinä tapauksessa toimitetaan lähinnä seuraavat vaalit sinä vuonna, jona varsinaiset valtiopäivät kolmannen kerran uusien vaalien jälkeen jälleen kokoontuvat». Tämä säännös,

Lopuksi on vielä mainittava eräs hajoitusoikeutta koskeva muutos, joka samassa yhteydessä tehtiin valtiopäiväjärjestyksen suomenkieliseen tekstiin. Samalla muutettiin näet toisen luvun otsake sillä tavoin, että siinä käytettiin sanontaa »eduskunnan hajoittaminen», kun taas aikaisemmin oli käytetty nimitystä »valtiopäiväin — — — hajoittaminen». Tämä oli muutos, jolla ei ollut varsinaista asiallista merkitystä; nähtävästi sillä pyrittiin vain saamaan sanonta kysymyksessä olevassa otsakkeessa yhdenmukaiseksi sen kanssa, mitä muualla valtiosäännössä käytetään.[106]

Eduskunnan hajoitusta koskeviin uuden valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin ei ole sittemmin tehty eikä tiettävästi esitettykään mitään muutoksia.

---

jonka muoto ei ollutkaan varsin onnistunut, korvattiin sitten, kuten edellä on mainittu, — nähtävästi pyrittäessä saamaan useiden perättäisten hajoitusten mahdollisuus riidattomaksi — suomalais-venäläisessä konferenssissa sillä kaavamaisella ja epätarkalla sanamuodolla, joka sitten tuli lopulliseen v:n 1906 VJ:een. Mainittakoon, että VJ 3,2 §:n aikaisempi epäonnistunut sanonta oli v. 1912—1913 aiheuttanut vaikeita tulkintaristiriitoja, joista oli seurauksena eduskunnan hajoitus 9/5 1913.

[106] Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietinnössä ei esitetä tälle muutokselle mitään perusteluja. Vrt. kuitenkin komitean puheenjohtajan aikaisempaa esitystä *Setälä,* Lakimies 1910 s. 298—300. Vrt. myös *Hermanson,* JFT 1910 s. 307—308.

II LUKU.

EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLLYS.

1. Tutkimustehtävän laatu ja rajat.

Eduskunnan hajoitus ei Suomen valtiosääntöön kuuluvana oikeussäännöstönä ole minkään ylhäisten ja yleispätevien käsitteiden johdannainen. Siinä kohdin se on samassa asemassa kuin jokainen muukin erityinen osa jokaisessa oikeusjärjestyksessä. Sitä ei voida havainnolliseen todellisuuteen projikoida mistään puhtaan järjen korkeuksissa pysyttelevistä metafyysillisistä totuuksista. Erityisesti ei myöskään oikeuden tai oikeusjärjestyksen yleisestä laadusta voida johtaa hajoitustoimenpiteen ns. olemukseen kuuluvia seikkoja, jotka olisivat sille loogillisesti todella välttämättömiä. Yhtenä modernin oikeusteoreettisen tutkimuksen suurista saavutuksista voitaneen näet pitää selvyyttä siitä, että oikeuden tai oikeusjärjestyksen olemukseen loogillisella välttämättömyydellä kuuluvien yleispätevien ominaisuuksien ja käsitteiden piiri on varsin suppea. Ainoastaan niiden harvojen seikkojen kohdalta, joita on pidettävä kaiken oikeudellisen järjestyksen edellytyksenä, on lainsäätäjän siis katsottava olevan oikeudellisiin välttämättömyyksiin sidottu. Kunkin oikeusjärjestyksen ja sen erillisten säännöstöjen sisällyksellinen aines, johon parlamentin hajoituskin epäilemättä kuuluu, on sitävastoin lainsäätäjän täysin vapaasti muovattavissa tahtonsa ja tarpeittensa mukaan.[1] Parlamentin hajoituksen yleispätevää oikeudellista olemusta on

[1] Oikeuden olemukseen loogillisella välttämättömyydellä kuuluvista esioikeudellisista eli oikeuden olemuskäsitteistä (Rechtswesensbegriff) ja sen sisällykseen kuuluvista, vapaasti muovattavissa olevista oikeuden sisällyskäsitteistä (Rechtsinhaltsbegriff) sekä niiden toisistaan erillään pitämisen perustavaa laatua olevasta merkityksestä oikeustieteelle ks. mm. *Somló* s. 26—32, *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre s. 5, 18 ja 147; sekä *Kastari*, Lakimies 1936 s. 90—96. Tämän jaoittelun hyväksyy myös mm. *Kaira*, Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta s. 6.

siis mahdoton määritellä siitä syystä, että sitä ei yksinkertaisesti ole olemassa.

Niin vapaa kuin jokin oikeussäännöstö siten onkin oikeusloogillisista rajoituksista, sitä kiinteämmin se toisaalta on sidottu kunkin ajan ja kansan yleisen oikeuskäsityksen vaatimuksiin. Yleinen oikeuskäsitys on kokonaisnimitys niille mitä moninaisimmille yhteiskunnallisille voimatekijöille, joiden yhteisvaikutus muovaa oikeusjärjestykselle ja sen erillisille säännöstöille tietyn sisällyksen.[2] Nämä yhteiskunnalliset tekijät saattavat eri aikakausien ja valtioiden erilaisissa olosuhteissa olla toisistaan huomattavasti poikkeavia, jopa vastakkaisiakin. Niiden erilaisen vaikutuksen alaisena saattavat senvuoksi samankin oikeussäännöstön rakenne, luonne ja tarkoitus[3] vastaavasti muodostua aivan erilaisiksi. Nimenomaan hajoitussäännöstön kannalta on edellä esitetty lyhyt katsaus sen synty- ja kehitysvaiheisiin omansa antamaan joitakin viitteitä tästä puolesta. Oikeussäännöstö on siten vain väline, jota yhteiskuntavoimat saattavat käyttää varsin erilaisiin tarkoituksiin ja jonka ne myös muovaavat kulloistakin käyttötarvettaan vastaavaksi.

Yhteiskunnallisesta todellisuudestakaan ei niin ollen voida kerätä ja yhtenäiseksi käsiterakennelmaksi koota tunnusmerkkejä, jotka ehdottoman varmasti olisivat aina ja kaikkialla eduskunnan hajoitukselle ominaisia. Joskin näet tällainen valikoiva epäolennaisen pelkistämis- ja olennaisen tiivistämisyritys saattaisi jossakin määrin onnistua menneisyyden ja nykyisyyden ilmiöiden suhteen, ei ole suinkaan varmaa, pitääkö tänään määritelty tulos enää huomenna paikkaansa. Yhteiskunnallisen todellisuuden virta on aina liikkeessä, milloin vuolaammin, milloin hitaammin, eikä sen tulevaisia pyörteitä voi tähänastisten perusteella kaavailla. Kun loogillinen oikeusteoreettinen ajattelu, kuten sanottu, sitäpaitsi nimenomaisesti jättää kaikki portit avoimiksi oikeusjärjestyksen ja sen erillisten säännöstöjen sisällyksen muodostelulle, on epätieteellistä mennä kokemukseenkaan perustuvien, vain todennäköisyyssyiden nojalla kehityksen portteja sulkemaan.[4] Erityisesti on asian

[2] Ns. realististen tai sosiologisten oikeusteoriain edustajat perustavat oikeuden eräänlaisen teoreettisen olemuksenkin selvittelyn yhteiskunnallisille tekijöille. Siten mm. *Duguit* I s. 1—22. Vrt. myös meillä esim. *Brusiin* s. 1—12, 115—117 ja 132—134.

[3] Oikeussäännöstön tarkoituksen muuttumisilmiötä korostaa *Georg Jellinek* s. 45 ja esittää nimenomaan eduskunnan hajoituksen esimerkkinä siitä; *sama,* Reden und Schriften II s. 245—246.

[4] Tällä ei suinkaan tahdota kieltää vertailevan oikeustieteellisen ja siis myös valtio-oikeudellisen tutkimustavan mahdollisuuksia eikä sen avulla saavutettavien tulosten arvoa. Tällainen menetelmä puolustaa kyllä paikkaansa, mikäli sitä tietä ei pyritä yleispäteviin ja ehdottomiin määritelmiin, siis jonkinlaisen yleisen oikeusopin

laita näin oikeudellisella alalla, jossa esityksen olennaisena pyrkimyksenä täytyy olla mahdollisimman täsmällinen varmuus ja luotettava sitovuus.

Tietyn oikeussäännöstön tutkimisen ainekset ovat siis kiinteästi aikaan ja paikkaan sidotut. Sitäpaitsi kukin oikeusjärjestys periaatteellisesti muodostaa suljetun kokonaisuuden, joka kaikkine osineen saa sitovan voimansa vain omasta itsestään. Jokainen oikeussäännöstö liittyy itse asiassa niin läheisesti oikeusjärjestyksen muuhun kokonaisuuteen ja sen kansakunnan elämään, johon se on tarkoitettu sovellettavaksi, että vastaavilla säännöstöillä vieraissa oikeusjärjestyksissä ei ole sen sisällykseen mitään välitöntä suoranaista vaikutusta. Sama on myös tuollaisia vieraita säännöksiä koskevien tutkimusten ja niissä esitettyjen mielipiteitten laita. Ne ovat samoin kuin tutkittavan säännöstön historiallisten kehitysvaiheidenkin seuraaminen tietysti omansa avaamaan tutkijalle ja lukijalle uusia näköaloja. Ne kyllä ikäänkuin luovat taustaa ja siten auttavat tutkittavan säännöstön sisällyksen ja sille oikeusjärjestyksen muussa kokonaisuudessa kuuluvan aseman selvittelyä, mutta positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa on niihin kuitenkin suhtauduttava varovasti. Välittömään taikka oikeastaan minkäänlaiseenkaan varsinaiseen sovellutukseen ei niistä ole.[5]

Tutkimus, jonka kohteena on eduskunnan hajoitus Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvana ilmiönä, on niin ollen tehtävänä varsin selväpiir-

---

kiinteihin käsitteisiin, vaan tyydytään joko ainoastaan keskinäisesti valaisemaan eri maiden säännöstöjä niiden rinnakkaisella esittämisellä tai niiden pohjalta hahmottelemaan yleisiä kehitystendenssejä tai vaikkapa yleisiä ilmiötyyppejäkin (jotka jo kuitenkin ovat enemmän sosiologisia, ehkäpä valtio-opillisia, mutta eivät oikeudellisiä käsitteitä). Esimerkkinä tällaisesta vertailevan tutkimustavan noudattamisesta voidaan mainita *Staaff* II s. 111—390.

Ellei edellä mainittua erottelua oikeuden olemukseen ja sen sisällykseen kuuluvien käsitteiden välillä pidetä yllä, johtaa tällainen tutkimustapa helposti siihen, että yleistyksille annetaan ja vaaditaan jonkinlainen ehdottomuuden arvo. Siten esim. *Berlin* muuten ansiokkaassa ja erinomaisen perusteellisessa monografiassaan »Opløsningsretten overfor lovgivende forsamlinger» lankeaa tuollaisiin luvattomiin yleistyksiin yrittäessään teoksensa toisessa osassa luoda jonkinlaisen yleispätevän ja yleisoikeudellisiin seikkoihin perustuvan »opin hajoitusoikeudesta» (Laeran om Opløsningsretten s. 171—428). Englantilaisilla ja ranskalaisilla valtio-oikeuden tutkijoilla ei sitävastoin näytä tuollaista taipumusta olevan. Niinpä *Matter*, toinen huomattava parlamentin hajoitusoikeuden erikoistutkija, rajoittuu teoksessaan »De la Dissolution des assemblées législatives» pääasiassa vain selvittämään eri maiden hajoitussäännöstöjä sekä niiden kehitystä ja käyttöä.

[5] Toinen on sitävastoin niiden oikeus- ja valtiotieteiden kehittämäin teoriain ja käsitteiden laita, jotka eivät kiinteästi liity tiettyyn oikeusjärjestykseen tai sen osa-

teinen. Niin muualta lainattu ja myös historiallisesti vanhaa juurta kuin eduskunnan hajoitus ajatuksena onkin, se on voimassa olevan oikeutemme mukaisena ilmiönä kuitenkin puhtaasti suomalainen ja nykyiseen aikaan rajoitettu. Sitä on lähestyttävä ennakkokaavailuista vapaana ikäänkuin täysin erikoista ja omalaatuista ilmiötä. Tehtävä rajoittuu lyhyesti sanoen siihen, että on selvitettävä eduskunnan hajoituksen sisällys voimassa olevan oikeutemme mukaan [6] sekä sen asema oikeusjärjestyksen muussa kokonaisuudessa.

Ennen hajoitussäännöstömme yksityiskohtaiseen selvittelyyn ryhtymistä on kuitenkin yleiskatsauksellisuuden vuoksi syytä pääpiirteissään hahmotella tuon toimenpiteen sisällys sekä selventää sen rajoja muutamiin sitä lähellä oleviin oikeudellisiin seikkoihin.

2. *Hajoitustoimenpiteen pääasiallinen luonne.*

Eduskunnan hajoitus on, kuten alussa oleva historiikki osoittaa, Suomeen omaksuttu sen tyypin mukaisena, joka muualla maailmassa tavataan yleisimpänä. Tätä säännöstöä meidän oloihimme sovitettaessa on, samoin kuin yleensä koko valtiojärjestyksemme muitakin osia rakennettaessa, nähtävästi pyritty noudattamaan sitä, mikä omasta ja muiden kokemasta on näyttänyt yksinkertaisimmalta ja tarpeellisimmalta, sekä niin ollen välttämään epämääräisiä kokeiluja. Siitä johtunee, että valtiojärjestyksemme noudattaa myös eduskunnan hajoituksen kohdalla pääasiassa vakiintuneita, selviä ja suoria linjoja. Se seikka, että meidän oikeuteemme tässä kohdin liittyy eräitä erikoisvivahduksia, ei voi muuttaa säännöstön luonteenomaista, hallitsevaa ilmettä. Meikäläisen eduskunnan hajoituksen selväpiirteisyyttä on omansa lisäämään vielä se,

---

säännöstöön, vaan pyrkivät luomaan käsiterakennelmia, joiden avulla tutkimusainekseen saadaan säännönmukaisuutta ja järjestelmällisyyttä. Ne ovat tieteellisen systematisoinnin apuvälineitä ja sellaisina yleismaailmallista omaisuutta. Ne ovat käyttökelpoisia ylipäänsä kaikkialla, missä niitä tarkoituksenmukaisesti voidaan soveltaa tutkimusaineistoon. Positiivisten säännöstöjen sisällyksen kannalta niillä ei ole mitään itsenäistä arvoa. Ne ovat ainoastaan telineitä, joiden avulla tieteellinen rakennus pystytetään. Vaikka niidenkään laatua ja rakennetta ei voida ryhtyä tässä tutkimuksessa lähemmin selvittämään, tullaan niitä kuitenkin käyttämään, mutta vasta varsinaisen rakennustyön yhteydessä, sikäli kuin sen edistyminen niitä edellyttää. Vrt. myös *Kaira,* Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan s. 341 ja 342—343.

[6] Siitä johtuu, ettei Venäjän vallan aikana sattuneisiin eduskunnan hajoitustapauksiin eikä myöskään silloisiin, varsinaista hajoituspäätöstä koskeviin säännöksiin tulla tässä tutkimuksessa kiinnittämään varsin suurta huomiota.

että kansanedustuslaitoksemme on yhtenäinen, eduskuntaamme kuuluu vain yksi kamari.

Mikä on käytännöllisen valtioelämän kannalta eduskunnan hajoituksen pääasiallinen sisällys ja tarkoitus? Mitä meidän on ajateltava tuon tapahtuman ytimeksi?

Sanapari eduskunnan hajoitus tuo puhtaasti kielellisenä ilmauksena helposti mieleemme lähinnä dramaattisen kuvasarjan. Kuvittelemme eduskunnan olevan par'aikaa täysistunnossa. Silloin tulee yht'äkkiä mahtitekijä, jonka käskystä istunto keskeytyy, eduskunnan jäsenet hajaantuvat ja ikäänkuin häviävät. Toisin sanoen tuolla käskyllä eduskunta hajoitetaan aivan kirjaimellisesti ja se häviää olemasta ainakin toistaiseksi.

Tämä mielikuva, jonka toimenpiteen nimitys sellaisenaan välittömästi synnyttää, on ainakin historiallisessa menneisyydessä ilmeisesti vastannut myös todellisuutta. Parlamentin hajoitus tapahtui aluksi ja sen täytyikin tapahtua juuri tuolla välittömän mielikuvamme osoittamalla tavalla. Tapausten kulkuhan oli siihen aikaan sellainen, että kuningas astui parlamenttinsa eteen ja mahtisanallaan määräsi sen hajaantumaan. Hajaantuminen seurasi välittömästi ja samalla parlamentti myös tosiasiallisesti hävisi eikä uudesta ollut mitään tietoa. Syntyessään nimitys parlamentin hajoitus *(dissolution, Auflösung, upplösning)* on siis täydellisesti ja sananmukaisesti vastannut sillä tarkoitettua tapahtumaa. Mutta sanat ja nimitykset saattavat säilyä paikallaan ja muuttumattomina, vaikka niitä kannatteleva todellisuuden virta on jo edennyt kauas alkulähteistään.

Niin on epäilemättä laita myös eduskunnan hajoituksen. Sellaisena kuin tuo oikeussäännöstö on Suomen oikeusjärjestykseen saapuessaan ja sellaisena kuin se siinä edelleen tälläkin hetkellä on, se itse asiassa varsin olennaisesti poikkeaa perinnäisen nimityksensä herättämästä mielikuvasta. Tosin on myönnettävä, että nykyisinkin kenties useimmat hajoitustoimenpiteet sattuvat käytännöllisessä valtioelämässä siten, että niiden välittömänä seurauksena on nimitystä kirjaimellisesti vastaavat tapaukset. Mutta ensiksikään ei siten ole läheskään kaikissa tapauksissa asian laita. Ja toiseksi jokaiseen tapaukseen, josta tuota nimitystä käytetään, liittyy eräitä seikkoja, jotka ovat omansa antamaan toimenpiteelle perinnäisestä nimityksestä poikkeavan, osaksi vastakkaisenkin luonteen.

Ensiksikin saattaa hyvin sattua ja on jo meidän oikeutemme hajoitussäännöstön lyhyenä voimassaoloaikana käytännössä sattunutkin, että

eduskunnan »hajoitukseen» ryhdytään silloin kun eduskunta ei ole lainkaan kokoontuneena. Tämä voi tapahtua sekä silloin, kun eduskunta on keskeyttänyt työskentelynsä esim. kesän tai pääsiäisviikon ajaksi, että myös silloin, kun se on päättänyt jonkin vuoden valtiopäivät eivätkä seuraavat ole vielä alkaneet. Kummassakaan tapauksessa eivät eduskunnan jäsenet siis ole par'aikaa kokoontuneena edes sille paikkakunnalle, missä eduskunta toimii, puhumattakaan täysistunnosta. Kaikesta huolimatta voidaan toimenpidettä, jolla eduskunta vaalien avulla vaihdetaan uuteen, tällöinkin kutsua eduskunnan hajoitukseksi. Suomen valtiosääntö käyttää tosin, kuten historiikissa jo on viitattu, määrittelyssään tavallisuudesta poikkeavaa sanontaa, mutta sekin edellyttää selvästi, että toimenpidettä tällaisessakin tapauksessa voidaan kutsua hajoitukseksi.[7] Käytännössä ei tuon nimityksen sanalliseen sisällykseen olekaan kiinnitetty huomiota, vaan sitä on johdonmukaisesti käytetty, kohdistuipa toimenpide sitten koolla tai jo hajaantuneena olevaan eduskuntaan.[8]

Hajoitus-nimityksen käyttämistä tällaisissakin tapauksissa voidaan kyllä perustella sillä seikalla, että eduskunta silloinkin itse asiassa jollakin tavoin on ja sen täytyy olla olemassa. Eduskuntaa ei tosin ole silminnähtävänä, senhetkisenä jäsentensä kokoontumana olemassa, mutta lainmukainen määrä sen jäseniä on kuitenkin olemassa ja sellaisina myös kokoontumiskelpoisina, minkä vuoksi eduskunnan voidaan katsoa ainakin latenttina olevan olemassa. Tällaisena väliaikana hajoitustoimenpide voitaisiin siis ajatella kohdistuvaksi tähän latenttiin eduskuntaan ja tavallaan »hajoittavan» sen ainakin sellaisena. Hajoitustoimenpiteestä olisi siis tällöin seurauksena, että eduskunta menettäisi kokoon-

[7] VJ 3 § käyttää näet sanontaa »uudestaan hajoiteta» ilmeisesti tarkoittamaan myös sellaisia tapauksia, jolloin eduskunta toimenpiteeseen ryhdyttäessä ei ole koolla.

[8] Ainoastaan 9/5 1913 annetusta määräyksestä, jolla määrättiin edustajanvaaleihin ryhdyttäväksi 1/8 1913, näyttää vallinneen jonkinlainen epätietoisuus. Niinpä Uusi Suometar molemmissa asiaa koskevissa uutisissaan, jotka olivat lehdessä vasta 14/5 ja 16/5, kirjoittaa vain uusien vaalien määräämisestä. Ainoastaan pääkirjoituksessa 18/5 on vaalimääräyksen antamista kosketeltaessa maininta: »jonka johdosta viimeksi valittu eduskunta on hajoitettu». — Kuten myöhemmin s. 172 tulemme osoittamaan, olikin tällöin kysymyksessä oikeastaan vain VJ:n epäselvyyden ja tulkintaristiriitojen vuoksi tarpeelliseksi katsottu määräys uusista vaaleista, minkä vuoksi sitä oikeastaan onkin pidettävä vain jonkinlaisena teoreettisena eduskunnan hajoituksena.

tumiskelpoisuutensa, siis latentinkin eduskunnan ominaisuutensa.[9] Mutta näinkään ajatellen ei eduskunnan hajoitus tietysti voi vastata tuon nimityksen välittömästi herättämää ja alkuperäisen sisällyksensä mukaista mielikuvaa.

Lisäksi eduskunnan hajoitukseen liittyy säännönmukaisesti eräs seikka, josta ei perinnäinen nimitys eikä sen herättämä mielikuva sisällä edes minkäänlaista viittausta. Ja kuitenkin tämä seikka on niin tärkeä, että se ei ainoastaan liity, vaan se oikeastaan kuuluu olennaisena, vieläpä kenties luonteenomaisimpana osana tuohon toimenpiteeseen. Tarkoitamme uuden eduskunnan valitsemista. Hajoitussäännöstön syntyja kehitysvaiheita tarkastellessamme olemme havainneet, että alun perin ei parlamentin hajoituksen yhteydessä ollut mitään tietoa uudesta parlamentista eikä siis myöskään sen valitsemisesta. Pelkkä hajoitus on siis siinäkin suhteessa aluksi täydelleen vastannut todellisuutta. Olot ovat myöhemmin suuresti muuttuneet. Nykyisin uudet vaalit kuuluvat Suomen samoin kuin yleensä muidenkin edustuksellisen hallitusjärjestelmän omaksuneitten valtiosääntöjen mukaan aivan olennaisesti parlamentin hajoitukseen. Historiikin yhteydessä on jo osoitettu, että nimenomaan meidän valtiosäännössämme kaikki ne kohdat (HM 27 § sekä VJ 3 ja 20 §), jotka koskettelevat eduskunnan hajoitusta, korostavat aivan erityisesti uusia eduskunnanvaaleja. Itse asiassa valtiosääntömme pykälät asettavat vaalit ensisijaiseksi ja sananmukaisen eduskunnan hajoituksen vasta toissijaiseksi toimenpiteeksi.

Jos tutkimuksen valokeila suunnataan toimenpiteen perinnäisestä nimityksestä piittaamatta sillä tavoin, että valo lankeaa myöskin uuden eduskunnan valitsemiseen, muuttuu eduskunnan ns. hajoituksen asema suuresti. Kuvasarja istuvan eduskunnan äkillisestä hajaantumisesta ja häviämisestä osoittautuukin vain episodiksi, erääksi erilliseksi näytökseksi tapahtumien kokonaissarjassa. Eikä se sinäkään ole näytelmän pääosa, ei edes sen välttämätön osa. Valtiopäivien välillä sekä niiden kestäessäkin lomakausien aikana, kun eduskunta ei ole koolla, ei ns. hajoitus lainkaan aiheuta tuollaista hajaantumisnäytöstä. Itse asiassa tapahtumasarjan viimeinen osa, nim. uuden eduskunnan valitseminen ja sen kokoontuminen, osoittautuu tällä tavoin tarkasteltaessa todelliseksi päänäytökseksi, joka on aina todella välttämätön.

Sananmukainen, varsinainen hajoitusilmiö ei kuitenkaan osoittaudu suuremman kokonaisuuden osana ainoastaan asemaltaan erikoiseksi.

[9] Tällaiseen parlamentin täydelliseen häviämiseen varsinkin mannermainen oikeustiede kohdistaa päähuomionsa eikä näe ainakaan oikeudelliselta kannalta perinnäisessä nimityksessä mitään sellaista, joka ei vastaisi todellisuutta. Vrt. jäljempänä s. 109 viitteessä 14 mainittu kirjallisuus.

Myös sisäiseltä laadultaan, todelliselta luonteeltaan se tässä laajemmassa yhteydessä näkyy uudessa valossa. Se ei ole enää umpinainen itsetarkoitus, vaan avautuu mielekkääksi väliasteeksi, esinäytökseksi, jonka todellisena tarkoituksena on vain olla valmistuksena päätapahtumalle: uuden eduskunnan valitsemiselle. Jos tällä tavoin annamme valon todella ikäänkuin vastakkaiselta taholta langeta ns. eduskunnan hajoitukseen, näyttäisi tutkimuksemme kohteena oleva ilmiö kääntyvän miltei entisen vastakohdaksi. Huomaamme edessämme oikeastaan vallan uudenlaisen ilmiön, jolle nimeksikin tuntuisi paremmin sopivan eduskunnan uudistus kuin sen hajoitus. Toimenpiteen positiivinen, uudistava luonne varjostaa negatiivisen, hajoittavan miltei huomaamattomaan puolihämärään.[10]

Hajoitustoimenpiteen todellisen ytimen ymmärtämiseksi tällainen lavastus onkin välttämätön. Tieteen heijastimien tutkivan valon ohjaaminen tällä tavoin miltei vastakkaiseksi totunnaiselle suuntaukselle [11]

[10] Samaan suuntaan *Reuterskjöld,* Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866 s. 51.

[11] Eräät parlamentin hajoitusta koskevat tutkimukset tarjoavat mainion esimerkin siitä, miten suuri vaara varsinkin yleispäteviä käsiterakennelmia harrastavalla tieteellisellä tutkimustyöllä on joutua tiettyjen sanojen miltei pääsemättömäksi vangiksi. Siten näyttää esim. Berlin, määritellessään parlamentin hajoituksen käsitetunnusmerkit, melkein kokonaan unohtaneen hajoitusta seuraavat uudet vaalit. *Berlin* s. 172—173 ja 327. Tosin hänen on teoksessaan (s. 211—217 ja 322—324) pakko eri yhteyksissä ottaa huomioon myös uudet vaalit, jotka välttämättömyydellä seuraavat hajoitusta hänen tutkimustensa perustana olevien eri valtiosääntöjen nimenomaisten säännösten mukaan. Mutta kuvaavaa hänen asenteelleen on, että lähes puolentuhatta sivua laajasta teoksesta riittää uusille vaaleille tuskin kymmentä sivua, ja niissäkin pohditaan suurimmaksi osaksi vain erinäisiä vaaleille asetetuista määräajoista johtuvia erikoiskysymyksiä. Yrityksessään päästä hajoitusoikeutta koskevien ns. yleisten (ja yleispäteviksi tarkoitettujen!) oppien konstruoimiseen Berlin on siis lähtenyt parlamentin hajoituksen ahtaasti sanallisen sisällyksen tai ainakin siihen tiukasti nojaavan perinnäisen hajoitus-käsitteen pohjalta. Senvuoksi hänen oma rakennelmansa ei ole ainoastaan yksipuolinen, vaan lisäksi tärkeiltä osiltaan arveluttavasti vino. Hän tutkiskelee näet etupäässä vain hajoitustoimenpiteen aiheuttaman edustajanvaltuuden, ns. mandaatin katkeamista tai lakkaamista ja sen erilaisia seurauksia. — Merkille pantavaa on, että Berlinkin myöhemmin, käsitellessään valtiosääntöoikeuden oppikirjassaan eduskunnan hajoitusta laajemmassa yhteydessä, kiinnittää uuden eduskunnan valitsemiseen suurempaa huomiota, jopa nimenomaan esittää uusien vaalien suorastaan kuuluvan hajoituksen käsitteeseen. *Berlin* I s. 451.

Myös *Matter, Sundin* ja *Wang* hajoitusoikeutta koskevissa erikoistutkimuksissaan samoin kuin yleensä miltei kaikki muutkin tutkijat jättävät uudet vaalit samalla tavoin vaille erityistä huomiota. Niinpä *Kieschke* s. 21 käsittelee uusia vaaleja vain eräänlaisena rajoituksena, jonka valtiosääntö liittää hajoitusvallan käyttelyyn.

osoittautuu näet varsin antoisaksi. Ei ainoastaan toimenpiteen yleinen luonne, vaan myös monet sen yksityiskohdat näyttävät silloin saavan uusia piirteitä. Esimerkkinä voimme mainita oikeusoppineittemme keskuudessa aikaisemmin vastakkaisia mielipiteitä herättäneen kysymyksen edustajanvaltuuksien jatkumisesta. Kuten myöhemmin tulemme tarkemmin esittämään, edustajanvaltuudet jatkuvat meidän valtiosääntömme mukaan hajoitustoimenpiteestä huolimatta aina siihen asti, kunnes uudet vaalit on suoritettu, minkä vuoksi asianmukaisesti hajoitettu eduskunta voidaan aina uusiin vaaleihin asti kutsua kokoontumaan päteviin istuntoihin. Kun pääpaino eduskunnan hajoituksessa pannaan vaaleihin eli siis eduskunnan uudistumiseen, on tällainen seikka tietysti vallan luonnollinen. Ennen nykyisen valtiopäiväjärjestyksen säätämisen yhteydessä tehtyä lainselvennystä vastustettiin tällaista tulkintaa varsin jäykkäniskaisesti etupäässä oikeustieteessä vakiintuneisiin hajoituksen sananmukaista sisällystä vastaaviin käsitteisiin ja terminologiaan nojaten.[12] Edustajanvaltuuksien jatkumismahdollisuutta puollettiin sitävastoin jokseenkin yksinomaan lakitekstin sanamuotoon ja sen syntyhistoriaan nojaavilla eikä siis tuon säännöstön yleiseen luonteeseen ja kokonaissysteemiin pohjautuvilla perusteilla.[13]

Monissa muissakin yksityiskohdissa pitkin linjaa tällainen kahtaalta päin tapahtuva ristivalotus tuo esille uusia piirteitä. Ennenkuin niiden lähempään tarkasteluun voidaan käydä käsiksi, on vielä jatkettava eduskunnan hajoituksen pääasiallisen sisällyksen hahmottelua. Siinä tarkoituksessa ja erityisesti ottamalla myös huomioon eduskunnan uudistumisnäkökohdan on yritettävä kartoittaa hajoitustoimenpiteelle kuuluva alue toisaalta parlamentin muunlaisia hajaantumisia ja toisaalta myös sen muunlaisia uudistumisia vastaan.

3. *Eduskunnan toiminnan jaksoittaisuus.*

Suomen eduskunta kuuluu niiden kansanedustuslaitosten ryhmään, joiden jaksoittainen syntyminen ja häviäminen, vieläpä kokoontuminen ja hajaantuminenkin on periaatteessa järjestetty itsetoimivaksi, välittö-

[12] *Hermanson,* JFT 1910 s. 301—316 sekä *Erich,* Lakimies 1910 s. 291—297 ja *sama,* Lakimies 1924 s. 9—15. — Osoituksena siitä, että eduskunnan sananmukaiselle hajoittamiselle, eikä siis sen uudistumiselle vaalien avulla, pantiin nähtävästi tuohon aikaan muutenkin pääpaino, voidaan mainita sekin, että määräys hajaantumisesta annettiin Venäjän keisarivallan aikana juhlallisessa, monarkin itsensäkin allekirjoittamassa avoimessa käskyssä ja kirjeessä, kun taas määräys uusien vaalien toimittamisesta annettiin vain ministerivaltiosihteerin allekirjoittamalla asetuksella.

[13] *Setälä,* Lakimies 1910 s. 298—304. Vrt. myös *Ståhlberg,* Lakimies 1912 s. 210.

mästi lain säännösten nojalla tapahtuvaksi. Hajoitussäännöstön historiikista olemme jo havainneet, että näin ei suinkaan välttämättä ja kaikkialla ole tarvinnut olla asian laita. Tiedämme, että esim. Englannissa vielä tänäkin päivänä parlamentin koolle kutsuminen ja sen istuntokauden päättäminen riippuvat oikeudellisesti yksinomaan hallituksen tahdosta, jolle mikään varsinainen oikeussäännös ei aseta edes välittömiä rajoja.

Meidän eduskuntamme sitävastoin on säännöllisissä oloissa valittava kiinteästi joka kolmas vuosi toimitettavilla edustajanvaaleilla (VJ 3,1 §). Vaalilaki säätää tämän lisäksi päivän, jopa kellonmäärätkin, jolloin vaalit on toimitettava (EVL 38 §). Samoin laki säätää, että eduskunnan on kokoonnuttava »ilman erityistä kutsumusta» vuosittain 1 päivänä helmikuuta. Pitäisipä eduskunnan oikeastaan lopettaakin vuotuinen työskentelyjaksonsa samalla tavoin laissa tarkoin ennalta määrättynä päivänä, nim. oltuaan koossa 120 päivää (VJ 19 §). Käytäntö ei kuitenkaan viimeksi mainitussa suhteessa näytä yleensä noudattavan lain edellyttämää aikaa.[14] Eduskunta on näet miltei säännönmukaisesti käyttänyt laissa sille nimenomaan varattua oikeutta päättää, että valtiopäivät on joko aikaisemmin tai myöhemmin lopetettava. Samanlainen oikeus valtiopäiväin lakimääräisen alkamisajankin siirtämiseen on laissa eduskunnalle myönnetty (käytännöllisistä syistä tietysti lähinnä edellisille valtiopäiville), mutta sitä on erästä edustajanvaalien toimittamisajasta johtuvaa, myöhemmin puheeksi tulevaa säännönmukaista poikkeusta lukuunottamatta käytetty vain pari kertaa.[15]

Tällä tavoin säännöstellyn vuotuisen työkautensa eduskunta voi työskennellä joko yhteen menoon tai väliajoin (VJ 19 §). Säännönmukaisesti eduskunta jakaakin työskentelynsä ainakin kahteen jaksoon, joista toinen on keväällä ja toinen syksyllä. Siten eduskunta tulee keskeyttäneeksi työskentelynsä aina kesän ajaksi, mutta usein se pitää lyhyempiä keskeytyksiä eli lomia myös muina aikoina, kesken kevään tai syksyn muuten yhtämittaista työskentelyjaksoa.

Eduskunnan syntyminen ja sen koossaolo on tällä tavoin osittain

---

[14] Vain 1925 ja 1928 v:n valtiopäivät päätettiin niin, että eduskunta tuli olleeksi koolla täsmälleen 120 päivää. Samoin noudattivat aikaisempaa 90 päivän määräaikaa täsmällisesti vain 1912 ja 1914 v:n valtiopäivät. Joskus valtiopäivät (hajoituksen niitä keskeyttämättä) ovat kestäneet määräaikaa jonkin verran vähemmän, tavallisesti kuitenkin enemmän, joskus huomattavastikin.

[15] V:n 1919 ja 1920 valtiopäivät kestivät niin pitkälle yli vuoden vaihteen, että seuraavien valtiopäivien kokoontuminen oli kummassakin tapauksessa siirrettävä maaliskuuhun.

välittömillä lainsäännöksillä, osittain sen omilla päätöksillä järjestetty kertautuvasti jaksoittaiseksi. Näissä jaksoissa on tapana erotella eri lajeja, joille on vakiintunut omat nimityksensä. Niinpä laki itsekin käyttää säännönmukaisesta vuotuisesta työskentelyjaksosta nimitystä valtiopäivät.[16] Valtiollisen niinkuin niin monen muunkinlaisen inhimillisen toiminnan eräille puolille muodostaa vuoden pituisen ajan kuluminen sinänsä tärkeän, luonteeltaan kertautuvan vaiheen. Senvuoksi on luonnollista, että vuotuiset valtiopäivät ovat muodostuneet käytännöllisesti tärkeimmäksi niistä jaksoista, joita eduskunnan työskentelyssä voidaan osoittaa.[17]

Varsinaisten valtiopäivien jakaantuminen kahteen, kesäkauden toisistaan erottamaan osaan on valtioelämässämme tullut siinä määrin säännölliseksi tavaksi, että myös ne kumpikin nykyisin erottuvat yleisessä tietoisuudessa omana erillisenä varsin selvänä jaksonaan. Yleinen kielenkäyttö on liittänyt nähtävästi ulkomaisen terminologian mukaan muodostetun nimityksen istuntokausi (session) juuri tälle eduskuntatyöskentelyn jaksolle.[18] Sitä sanotaan siis joko kevät- tai syysistuntokaudeksi. Tällaisen kevät- ja syysistuntokauden väliin jäävää kautta, jolloin eduskunta vain harvoin on tullut koolle, sanotaan tavallisesti kesälomaksi. Tällä lomakaudella ei sen tosiasiallisesta säännönmukaisuudesta huolimatta ole mitään oikeudellista erikoisluonnetta eikä se siis oikeudellisesti millään tavoin erotu niistä lyhyemmistä ja epäsään-

[16] Ruotsinkielisessä lakitekstissä ei ole lainkaan nimitystä, joka vastaisi v:n 1906 VJ:een omaksuttua suomenkielistä sanaa eduskunta, minkä vuoksi siinä sanaa »riksdag» käytetään merkitsemään suomenkielisen lakitekstin sekä vanhempaa »valtiopäivät»- että nuorempaa »eduskunta»-sanaa. Vrt. *Ahava* s. 4.

[17] Näiden vuotuisten eli lain sanontaa käyttääksemme varsinaisten valtiopäivien lisäksi voidaan eduskunta niiden päättymisen ja alkamisen väliin jäävällä, käytännössä hyvin lyhyellä ajalla kutsua — ei tosin oman päätöksensä voimalla, vaan ainoastaan tasavallan presidentin päätöksellä (VJ 21 §) — poikkeustapauksessa koolle. Tällainen säännönmukaisuudesta poikkeava koollaolo — sen päättymistäkään ei ratkaise eduskunta, vaan presidentti — muodostaa omana erillisenä jaksonaan varsinaisiin valtiopäiviin rinnastettavan kauden, jota kutsutaankin ylimääräisiksi valtiopäiviksi. — Valtiopäiväinstituutista ks. myös s. 100—101 ja 175—185.

[18] Muiden maiden parlamenttien työskentely ja sen jaksoittaisuus on yleensä järjestetty siten, että session-nimellä mainittu jakso vastaa sekä alkamis- ja päättämismuodollisuuksiensa, vuotuisen kertautumisensa että itsenäiseksi kokonaisuudeksi keskittymisensä puolesta meikäläisiä valtiopäiviä, jolloin parlamentin työskentely kuitenkin tavallisesti jatkuu meikäläisiä valtiopäiviä yhtäjaksoisemmin. Tällainen session voidaan usein joksikin ajaksi keskeyttää ja laskea parlamentti lomalle (ajournointi eli Vertagung). Joissakin maissa parlamentin työskentely sitävastoin jakaantuu meikäläiseen tapaan kahteen vuotuiseen jaksoon, jotka kuitenkin saattavat muodostaa kumpikin varsinaisen erillisen ja itsenäisen sessioninsa. Meikäläisiä

nöllisistä loma-ajoista, joita eduskunta joskus muulloinkin kesken kevät- tai varsinkin syysistuntokautta katsoo tarkoituksenmukaiseksi itsellensä päättää.[19] Samalla tavoin on myös kevät- ja syysistuntokauden sekä niiden »istuntokauden» osien laita, joihin tuollainen tilapäinen loma saattaa syys- tai kevätkauden joskus jakaa. Tällaisten työskentelyjaksojen välillä ei ole oikeudellista eroavaisuutta. Ne ovat kaikki vain käytännöllisen tarkoituksenmukaisuuden ohjaamia ilmiöitä.

Vuotuisten valtiopäiväin sekä niiden kevät- ja syysistuntokausien lisäksi voidaan eduskunnan työskentelyssä erottaa vielä kolmas säännöllisesti kertautuva jaksoittaisuusilmiö. Sen aiheuttaa määräajoin toistuva eduskunnan uudestaan jäsenöityminen, joka kolmas vuosi toimitettavat edustajanvaalit. Sitä kutsutaankin tavallisesti vaalikaudeksi, joskus, erityisesti edustajain valtuuskauden kannalta ajateltaessa, myös lainsäädäntö- eli legislatuurikaudeksi. Luonnollista on, että tällaisen seikan, edustajakunnan periaatteellisesti tavallaan täydellisen uudistumisen, joka käytännössäkin aiheuttaa milloin suurempia, milloin pienempiä muutoksia eduskunnan jäsenkokoonpanoon, täytyy jollakin tavoin lyödä leimansa myös eduskunnan työskentelyn järjestelyyn. Se ilmeneekin mm. eduskunnan eräiden toimintaelimien asettamisessa ja varsin jyrkkänä ns. diskontinuiteettiperiaatteen soveltamisessa, mistä kaikesta myöhemmin, hajoitustoimenpiteen vaikutusten selvittelyn yhteydessä tulee tarkemmin puhe.

---

nimityksiä käyttäen olisi siis silloin kahdet vuotuiset varsinaiset valtiopäivät. Vrt. esim. Tšekkoslovakian valtiosääntöä, 29/2 1920, 28 §.

Erich I s. 304—307 käyttää nimitystä istuntokausi siinä merkityksessä, joka termille session on vakiintunut muissa maissa, ja siis rinnastaa sen »eräässä merkityksessä» valtiopäivien kanssa. Kevät- ja syysistuntokautta hän senvuoksi tietysti käsittelee vain istuntokauden osina. Tällaisella nimitysten käyttämisellä on tietenkin puolensa, vaikka se ei olekaan sopusoinnussa yleisen, tavaksi tulleen kielenkäytön kanssa. Ei VJ eikä myöskään eduskunnan työjärjestys missään käytä nimitystä istuntokausi. Sitävastoin HM 69 § käyttää tuota nimitystä ja nähtävästi samassa merkityksessä kuin muu lainsäädäntö nimitystä valtiopäivät. Maininta istuntokaudesta ei HM 69 §:ssä ole peräisin perustuslakikomitean ehdotuksesta (65 §), vaan se lisättiin v:n 1917 toisilla valtiopäivillä ensimmäiseen monarkkiseen HM-ehdotukseen valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaisesti. Siitä se on siirtynyt nykyiseen HM 69 §:ään. Istuntokausi-nimityksen käyttämistä ovat niinikään välttäneet myös mm. *Hermanson* s. 48—49 ja *Ahava* s. 59—64. Nimitysten käytön sekavuus, joka johtuu valtiosääntömme omaksumasta kankeasta ja erikoisesta valtiopäivät-säännöstöstä (vrt. myöhemmin s. 100), on omansa aiheuttamaan helposti sekaannusta itse käsitteissäkin. Niinpä *Erichin* I s. 304 antamaa määritelmää istuntokaudesta voi tuskin pitää onnistuneena.

[19] Vrt. *Erich* I s. 307 sekä Saksassa Weimarin valtiosäännön kannalta *Walter Jellinek*, Verfassung und Verwaltung s. 65.

Kaikki nämä eduskunnan työskentelyjaksot, vaalikaudet, valtiopäivät sekä kevät- ja syysistuntokaudet seuraavat edellytyksineen ja seuraamuksineen toinen toistaan ja lyhyemmät kaudet pidempien jaksojen sisässä asianmukaisessa järjestyksessä [20] välittömästi lainmääräysten nojalla tai riippumatta minkään muun valtionelimen harkintavallasta. Muiden valtionelinten myötävaikutus on tietysti useassa kohdin eduskunnan toiminnalle välttämätön, mutta niillä ei sitävastoin yleensä ole harkinnasta riippuvaa toimivaltaa eduskunnan säännöllisen, jaksoittaisen työskentelyn tapahtumisen suhteen. Niinpä esim. valtiopäivien avaaminen ja päättäminen tosin kuuluu tasavallan presidentille, mutta hänen on se suoritettava lainmukaisena eikä siis harkinnanvaraisena velvollisuutena aina silloin, kun valtiopäivät lain tai eduskunnan oman päätöksen mukaisesti on aloitettava tai lopetettava.[21] Samalla tavoin laki (HM 27 §) säätää, että tasavallan presidentin tehtävänä on aina kolmivuotisen vaalikauden lopussa antaa määräys lakimääräisten edustajanvaalien toimittamisesta. Myötävaikutus on kummassakin tapauksessa lain määräämä, säännöllisesti uudistuva velvollisuus, jolla ei ole itsenäistä merkitystä. Säännös lakimääräisten edustajanvaalien erityisestä määräämisestä, joka olisikin aivan tyhjä muodollisuus, on käytännössä alun perin jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.[22]

Eduskunnan tällaiseen lain nojalla automaattisesti tapahtuvaan, säännöllisesti jaksoittaiseen työskentelyyn saattaa kuitenkin tulla poikkeus

[20] Käytännössä tämä ei kuitenkaan käy kaikissa suhteissa päinsä aivan mutkattomasti. Kun vaalikausi alkaa ja päättyy keskellä kalenterivuotta, mutta valtiopäivät taas mukautuvat kalenterivuoden mukaan, on tästä seikasta johtuvasta ristiinkäymisestä päästy siten, että vaalivuoden ensimmäiset valtiopäivät on pantu alkamaan vasta vuoden loppupuoliskolla ja kestämään vain syysistuntokauden ajan, kun taas vaalikauden kolmannet valtiopäivät on ulotettu varsinaisen vuotensa yli kestämään vielä seuraavankin kalenterivuoden kevätistuntokauden ajan. Vaalikauden ensimmäiset valtiopäivät ovat siis oikeastaan vain säännönmukaisten valtiopäivien syysistuntokauden mittaiset.

[21] Tässä kohdin täytynee *Berlinin* I s. 434 viitettä 33 pitää virheellisenä.

Venäjän vallan aikana, ennen 22 päivänä lokakuuta 1918 annettua VJ 17 §:n muutosta oli asian laita toinen. Helmikuun 1 päivä oli tosin silloinkin laissa määrätty valtiopäivien alkamispäiväksi, mutta eduskunta voi kokoontua niille joka tapauksessa vain erityisestä keisarin kutsusta, jossa voitiin yhtä hyvin määrätä jokin toinen päivä alkamispäiväksi. Samoin valtiopäiväin päättyminen ja myös niiden keskeyttäminen riippui yksinomaan keisarin harkinnasta. Ks. *Ahava* s. 59—61. Keisarilla oli kuitenkin ehdoton velvollisuus kutsua valtiopäivät koolle joka vuosi, minkä vuoksi tämän laiminlyöminen v. 1915 ja 1916 oli perustuslain loukkaus.

[22] Tämä säännös HM 27 §:ssä on nähtävästi peräisin senaatin 1907 hyväksymän HM-ehdotuksen 8 §:stä, joka näyttää olleen perustuslakikomitealla mallina HM 27 §:ää (komitean ehdotuksen 22 §) laadittaessa. Kun vaalilakimme kuitenkin määrää

kahteenkin suuntaan. Niiden kummankin aiheuttajana on tasavallan presidentin sellainen toimenpide, johon laki ei määrää mitään velvollisuutta, vaan jättää siihen ryhtymisen periaatteessa täydellisesti harkinnasta riippuvaksi. Toinen niistä on eduskunnan kutsuminen koolle ylimääräisille valtiopäiville, mikä on hallituksen harkintavallasta riippuen aina mahdollista varsinaisten valtiopäivien päättymisen ja seuraavien varsinaisten alkamisen välisenä lyhyenä aikana. Tätä poikkeusta ei tässä yhteydessä lähemmin kosketella. Toinen toimenpide on eduskunnan hajoitus, tämän tutkimuksen kohde.

4. *Hajoitustoimenpide merkitsee häiriötä eduskunnan säännöllisessä jaksoittaisessa työskentelyssä.*

Minkälainen merkitys ja vaikutus eduskunnan hajoituksella pääpiirteissään on edellä kuvattuun eduskunnan säännönmukaiseen, jaksoittaisesti kertautuvaan toimintaan? Vastaus tähän kysymykseen tulee ääriviivoiltaan hahmottelemaan tuon oikeussäännöstön aseman valtiokoneistomme rakenteessa.

Historiikin yhteydessä olemme jo viitannut siihen, että lainsäätäjä on meillä tarkoittanut eduskunnan hajoituksen poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, johon ryhdytään vain erikoisolosuhteissa. Meidän kansanedustuslaitoksemme kuuluu niihin, joiden toiminta on säännöllisissä oloissa ajateltu edellä selostetulla tavalla lainsäännösten kaavamaisesti määräämäksi, säännöllisin jaksoin kertautuvaksi. Hajoitustoimenpide on seikka, joka ei millään tavoin kuulu eduskunnan toiminnan säännölliseen menoon. Ajateltavissa on, että edustuslaitoksemme tulisi toimimaan ajasta aikaan ilman ainoatakaan hajoitusta.[23]

Tämä poikkeuksellisuuden tarkoitus on saanut selvän ilmauksensa myös asiaa koskevien lainkohtien sanonnassa. Valtiopäiväjärjestyksen 3 § ilmaisee, että edustajanvaalit on tarkoitettu säännönmukaisesti toimitettaviksi joka kolmas vuosi, mutta että presidentillä »on kuitenkin oikeus» määrätä ne toimitettaviksi jo ennen tuon määräkauden päätty-

sekä vaalien toimittamispäivän että myös niiden valmistelutoimenpiteiden ajan, ei erityistä valtionpäämiehen määräystä säännöllisten vaalien toimittamisesta tarvita. Käytännössä oikeusministeriö ainoastaan muistuttaa vaaliviranomaisia heidän velvollisuuksistaan sekä antaa ohjaavia määräyksiä. Mainittakoon, että myöskään Venäjän vallan aikana valtionpäämies ei (1916) antanut määräystä säännöllisten vaalien toimittamisesta. Vrt. myös myöhemmin s. 144—145.

[23] Kuten historiikin yhteydessä olemme esittänyt, ei asian laita kaikissa valtioissa ole sama. Englannissa hajoitus on päinvastoin säännöllinen ja valtiokoneiston asianmukaiselle toiminnalle välttämätön ilmiö.

mistä. Samaan lainkohtaan sisältyy lisäksi erikoismääräys sen seikan järjestämiseksi, milloin poikkeuksellisia hajoitusvaaleja lähinnä seuraavat vaalit on toimitettava. Samoin on valtiopäiväjärjestyksen 20 §:ään otettu erikoismääräyksiä sellaisten tapausten varalle, jolloin hajoitustoimenpide keskeyttää säännöllisten valtiopäivien jatkumisen taikka on seuraavien säännöllisten valtiopäivien lakimääräisen alkamisen esteenä.

Hajoitussäännöstön poikkeusluonnetta ei voi muuksi muuttaa se, että tuo toimenpide valtioelämämme tähänastisessa käytännössä oikeastaan saattaa vaikuttaa tavallisemmalta, säännöllisemmältä ilmiöltä kuin kolmivuotisen vaalikauden kuluminen loppuun asti ja edustajanvaalien toimittaminen lakimääräisellä ajalla. Nykyisen kansanedustuslaitoksemme kuudestatoista tähänastisesta vaalikaudesta on näet vain kuusi kestänyt lakimääräisen kolmivuotiskauden loppuun asti,[24] kun sensijaan hajoitukseen vaalikausi on päättynyt kokonaista kymmenen kertaa.[25] Huomattava kuitenkin on, että hajoituksista on kuusi eli siis runsaasti puolet sattunut Venäjän vallan aikaisissa epäsäännöllisissä oloissa, ja myös eräät itsenäisyytemme aikana suoritetuista eduskunnan hajoituksista on epäilemättä vietävä nuoren valtion olojen vakaantumattomuuden tilille. Itsenäisyytemme ajalla sattuneista vaalikausista onkin jo enemmän kuin puolet päättynyt lakimääräisen ajan umpeen kulumisella eikä siis hajoituksella. Valtiollisten olojen erikoislaadusta saattaa tosin johtua, että hajoitustapauksia on sattunut ja voi vast'edes sattua käytännöllisessä valtioelämässä runsaastikin, mutta eduskunnan työskentelyn järjestely yleensä ja hajoitustoimenpiteen järjestely erityisesti antavat siitä huolimatta viimeksi mainitulle epäämättömän poikkeuksellisuuden leiman.

Kuten jo aikaisemmin on osoitettu, hajoitustoimenpiteen perimmäisenä tarkoituksena on eduskunnan jäsenkokoonpanon uudistaminen uusien edustajanvaalien avulla. Tämän päätarkoituksen kohdalta toimenpiteen poikkeuksellinen luonne esiintyy etupäässä vain siinä, että tuo eduskunnan uudistuminen tapahtuu säännönmukaisuudesta poikkeavaan aikaan. Muuten tuo uudistuminen tapahtuu jokseenkin säännölliseen tapaan. Mutta tämän päätarkoituksen toteutumisen edellytyksissä ja myös sen seuraamuksissa häiriömomentti sitävastoin ilmenee varsin vahvana. Ennen kaikkea se ilmenee siinä, että eduskunnan toiminnan säännönmukainen jaksoittaisuus pahasti häiriintyy ja hetkeksi menee vallan sekaisin.

[24] Nim. v. 1913—1916, 1919—1922, 1924—1926, 1930—1933, 1933—1936 ja 1936—1939.

[25] Nim. v. 1908, 1909 (kaksi kertaa), 1910, 1913, 1917, 1919, 1924, 1929 ja 1930.

Ensinnäkin hajoitustoimenpide tietysti katkaisee vaalikauden ja aloittaa uuden. Tämä on välttämätön seuraus siitä, että vaalikausi-ilmiön aiheuttajana on juuri eduskunnan uudistuminen vaalien avulla säännöllisin väliajoin. Kuten myöhemmin tulemme tarkemmin esittämään, kulumassa oleva vaalikausi katkeaa siitä kohdasta, jolloin uudet edustajanvaalit suoritetaan, eikä siis vielä silloin, kun määräys niiden toimittamisesta annetaan taikka ehkä parhaillaan koolla oleva eduskunta määrätään hajaantumaan. Se uusi vaalikausi, joka alkaa hajoitustoimenpiteen aiheuttamista vaaleista, on pyritty kaikin puolin järjestämään säännönmukaiseen tapaan kuluvaksi. Erityisellä säännöksellä (VJ 3,2 §) on järjestetty sen päättyminen ja seuraavien edustajanvaalien toimittaminen siten, että jaksoittaisuusilmiö jälleen pääsee säännönmukaiseen tahtiinsa.

Luonnollisesti hajoitustoimenpide ei hevin voi olla vailla vaikutuksia myös valtiopäiviin, jos tämä eduskunnan toimintajakso on parhaillaan käsillä toimenpiteeseen ryhdyttäessä. Meidän oikeutemme periaatteellinen kanta näyttää olevan (VJ 20,1 §), että hajoitustoimenpide edustajanvaltuuksien jatkumisestakin huolimatta aiheuttaa myös valtiopäivien katkeamisen ja keskeytymisen. Silloin koolla olleen eduskunnan on näet »hajaannuttava sinä päivänä, jonka presidentti on julistuttanut» (VJ 20,1 §). Myöhemmin tulemme osoittamaan, että hajaantumisen ei välttämättä tarvitse tapahtua vielä silloin, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan, joten valtiopäivät voivat vielä sen jälkeen ainakin jonkin aikaa jatkua. Mutta kun hajaantumisen joka tapauksessa täytyy tapahtua ennen uusien vaalien toimittamista, joka vuorostaan tapahtuu lakimääräistä ajankohtaa aikaisemmin, on valtiopäivien ennenaikainen katkeaminen tietysti aina tarjolla. Valtiopäivien eräänlaiseen keskeytymiseen viittaa vuorostaan se lakiin varta vasten tällaisen tapauksen varalle otettu säännös, että eduskunnan on »taas kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville» määräpäivänä uusien vaalien jälkeen. Ellei olisi tarkoitettu edellisten, hajoituksen keskeyttämien valtiopäivien jonkinlaista jatkamista, olisi tällainen säännös ollut vallan tarpeeton, koska eduskunta ilman sitäkin kokoontuisi säännönmukaisille varsinaisille valtiopäiville.[26]

Vaikka eduskunnan hajoitukseen, kun siihen ryhdytään varsinaisten valtiopäivien aikana, tällä tavoin enemmän tai vähemmän kiinteästi liit-

[26] Missä määrin tämä katkaisemis- ja keskeyttämisvaikutus on lain käytännöllisessä sovellutuksessa voitu ottaa johdonmukaisesti huomioon, tulee pohdittavaksi myöhemmin s. 175—185 selvitettäessä tarkemmin hajoitettujen valtiopäivien lopettamista ja jatkovaltiopäivien luonnetta.

tyy valtiopäivien pakollinen hajaantuminen ja päättyminen, saattaa viimeksi mainittu ilmiö sattua myös sen olematta millään tavoin yhteydessä eduskunnan hajoituksen kanssa. Niinpä ylimääräisten valtiopäivien on pakosta päätyttävä ja hajaannuttava viimeistään varsinaisten valtiopäivien alkamisen edellisenä arkipäivänä (VJ 21,2 §).[27] Valtiopäivien pakollinen hajaantuminen merkitsee tällöin oikeastaan vain muodollista toimenpidettä. Eduskunnan jäsenkokoonpano pysyy näet tarkalleen samana, mutta sen on pakko uudelleen järjestäytyä uusien valtiopäivien muodossa toimintaansa jatkamaan. Niinikään on valtiopäivien, ovatpa ne sitten varsinaiset tai ylimääräiset, tietysti välttämättä päätyttävä ja hajaannuttava silloin, kun vaalikausi päättyy ja eduskunnalta sen silloisessa jäsenkokoonpanossa loppuu toimivalta. Tämä valtiopäivien pakkohajaantuminen muistuttaa varsinaista eduskunnan hajoitusta siinä, että siihen liittyy eduskunnan uudistuminen vaalien avulla. Erona on kuitenkin tietysti se, että nämä vaalit ovat säännönmukaiset eivätkä erityisesti määrätyt, kuten hajoitustapauksessa. Ellei valtiopäiviä asianmukaisin menettelyin lopeteta, niiden päättyminen ja hajaantuminen tapahtuu edellä mainituissa tapauksissa tavallaan automaattisesti, välittömästi lainsäännöksen nojalla.[28]

Sitävastoin ei varsinaisia valtiopäiviä voitane katsoa ilman muuta päättyneiksi silloin, kun valtiosäännön (VJ 19 §) niille asettama määräaika on kulunut loppuun, vaikkakaan eduskunta ei olisi tehnyt nimenomaista päätöstä valtiopäivien jatkamisesta. Laki näet edellyttää tällaisessa tapauksessa, että eduskunta itse »lopettaa istuntonsa». Sitä käytännössä noudatettua menettelyä, että valtiopäivien jatkamisesta tehdään erityinen päätös, voidaankin pitää täysin asianmukaisena. Mutta jos varsinaiset valtiopäivät jatkaisivat istuntojaan aina seuraavan vuoden valtiopäivien alkamisajankohtaan asti eivätkä tekisi erityistä päätöstä tuon alkamisajan siirtämisestä, täytyisi niiden nähtävästi katsoa myös silloin automaattisesti hajaantuvan tilan saamiseksi seuraavan vuoden

---

[27] Tällainen ylimääräisten valtiopäivien ennenaikainen pakollinen päättäminen on meillä kerran, nim. 1935, käytännössäkin sattunut. Ks. *Hakkila* s. 442—443 ja 544—545.

[28] Ruotsin valtiopäivien vastaavasta automaattisesta hajoamisesta vrt. *Malmgren* I s. 337, *Reuterskjöld,* Föreläsningar III s. 263 ja *Nauman* III s. 111. Mainittakoon, että *Malmgren* I s. 337 pitää mahdollisena samojen valtiopäivien jatkumista edustajanvaltuuksien päättymisestä huolimatta, jolloin siis valitsematta jääneiden edustajien sijalle vain astuisivat uudet edustajat ja valtiopäivät jatkaisivat työskentelyään ikäänkuin ei mitään olisi tapahtunut.

valtiopäivien alkamiselle, jonka laki (VJ 19 §) on järjestänyt niinikään itsetoimivasti tapahtuvaksi.[29] Tällaiset valtiopäivien pakolliset hajaantumiset erottuvat ilman muuta eduskunnan hajoituksesta sellaisena kuin se on tämän tutkimuksen kohteena.

Tutkimuksemme kohteena olevalla toimenpiteellä saattaa kuitenkin olla häiritsevä vaikutuksensa valtiopäivien kulkuun myös silloin, kun siihen ryhdytään valtiopäivien välisenä aikana. Määräys uusien vaalien toimittamisesta voidaan näet antaa niin myöhään, että uusia vaaleja ei ehditä suorittaa ennen seuraavien valtiopäivien lakimääräistä alkamisaikaa. Nykyisin, kun valtiopäivien välinen aika säännöllisesti jää varsin lyhyeksi, vain runsaan kuukauden mittaiseksi, johdutaankin käytännössä pakosta aina tällaiseen tulokseen. Tällaisen tapauksen varalta laki säätää (VJ 20,2 §), että eduskunta vanhassa kokoonpanossaan ei — vaikka se, edustajanvaltuuksien jatkuessa aina uusiin vaaleihin asti, joskus ehkä olisi käytännössä mahdollistakin — saa enää kokoontua noille varsinaisille valtiopäiville. Niiden alkaminen on sensijaan lykättävä siksi, kunnes eduskunta voi kokoontua niille uudessa kokoonpanossaan. Sitten kun varsinaiset valtiopäivät ovat tällä tavoin myöhästyneinä päässeet alkamaan, niiden toiminta ja jaksoittaisuus jälleen jatkuvat säännölliseen tapaan.

Eduskunnan ainoat säännölliset työskentelyjaksot, joiden häiriintymistä hajoitustoimenpiteen johdosta laki ei edellytä, ovat kevät- ja syysistuntokausi. Tämä johtuu tietysti siitä, että nuo jaksot ovat kokonaan käytännön luomuksia, joiden olemassaoloakaan laki ei edellytä. Siitä huolimatta hajoitustoimenpide voi tietysti kumpaisenkin niistä tosiasiallisesti päättää tai katkaista ennenaikaisesti. Tämä voi tapahtua siten, että presidentti hajoitustoimenpiteen yhteydessä määrää eduskunnan hajaantumaan ennen tuollaisella työskentelykaudella käsiteltäväksi suunniteltujen asioiden valmistumista. Viimeksi mainittu seikka saattaa aiheutua myös siitä, että uusista vaaleista johtuva vaalikauden loppuminen ja eduskunnan pakkohajaantuminen tulevat eteen. Samoin voi hajoitustoimenpide tietysti myöhästyttää myös syysistuntokauden tavanomaisen alkamisajan. Oikeudellisesti säännösteltyjä nämä seikat, kuten sanottu, eivät kuitenkaan ole.

---

[29] Eduskunta tosin voi meidänkin valtiosääntömme mukaan olla jatkuvasti koossa koko vaalikauden ajan, mutta sen on kuitenkin pakko jakaa koossaolonsa vuotuisiin valtiopäiväjaksoihin. V:n 1939 vp. päätettiin siten 31/1 1940 ja v:n 1940 vp:lle kokoonnuttiin 1/2 1940. Esim. Saksassa v:n 1919 liittovaltiosäännön aikana valtiopäivät sitävastoin olivat koossa yhdenjaksoisesti vaalikauden alusta loppuun asti. *Anschütz* s. 173—174 ja *Walter Jellinek*, Verfassung und Varwaltung s. 64—65.

Meidän valtiosääntömme mukaisen eduskunnan hajoituksen tunnusmerkkejä on vielä se jo edellä mainittu seikka, että määräysvalta siihen ryhtymisestä kuuluu täytäntöönpanovallan ylimmälle elimelle, tasavallan presidentille (HM 27 §) valtioneuvoston istunnossa tehtävällä päätöksellä. Millekään muulle valtionelimelle ei tätä valtaa ole meillä uskottu.[30] Päätös ei myöskään ole minkään muun elimen suostumuksesta riippuvainen, vaan sen suhteen ovat voimassa tavalliset yleiset säännökset.

5. *Toimenpiteen nimitys ja luonnehtiminen.*

Edellä suoritettu hahmottelu on pääpiirteissään osoittanut eduskunnan hajoituksen ääriviivat ja sen pääasiallisen sisällyksen meidän oikeutemme mukaan.[31] Hajoitustoimenpiteen erikoisluonne korostuu kaikissa kohdin niin voimakkaasti esille, että se verrattain helposti ja selvästi erottuu muista samantapaisista tai muuten sitä lähellä olevista

---

[30] Historiallisessa katsauksessa on osoitettu esimerkkejä siitä, mitenkä se muissa maissa on voitu uskoa myös ministeristölle, erityiselle sitä varten muodostetulle elimelle, parlamentille itselleen tai kansalle. Samoin on sen käyttöön voitu säätää edellytykseksi jonkin toisen elimen, esim. parlamentin toisen kamarin suostumus ja siihen toisaalta myös liittää muunkinlaisia oikeusseuraamuksia kuin Suomessa.

[31] Myös muunlaisten edustuslaitosten hajoittaminen ja poikkeuksellinen uudistaminen eduskunnan hajoituksen tapaan saattaa tietysti tulla kysymykseen. Niinpä Ahvenanmaan itsehallintolain 6 §:n mukaan sikäläisellä maaherralla on valta tasavallan presidentin suostumuksella hajoittaa maakunnallinen edustuselin, maakuntapäivät ja määrätä uudet vaalit toimitettaviksi. Mainittakoon, että itsehallintolain (6 §) sanonta asettaa hajoittamisen ensimmäiselle ja uusien vaalien määräämisen vasta toiselle tilalle. Oikeastaan erikoislaatuista kunnanvaltuustojen, vieläpä niiden valitsemien lautakuntien ja hallintokuntien hajoittamista merkitsi se, kun meillä 31/7 1930 annetuilla laeilla säädettiin, että valtuustojen ja mainittujen lautakuntien kokoonpanon saattamiseksi sopusointuun vaalikelpoisuutta koskevien uusien säännösten kanssa oli toimitettava kunnallisvaalit ja mainittujen lautakuntien jäsenten vaalit ennen säännönmukaista määräaikaansa.

Maakunnallisten ja kunnallisten edustuslaitosten hajoitusoikeus on useissa ulkomaisissa laeissa säädetty valtionpäämiehelle. Ks. esim. Fär-saarten suhteen *Berlin* I s. 41. Samoin esim. Ranskan hallituksella on laissa säädetty oikeus kunnanvaltuustojen hajoittamiseen ja uusien vaalien toimituttamiseen. *Barthélemy* s. 166—167. Niinikään esim. Thüringin 8/7 1926 annetun kunta- ja piirikuntasäännön 143 §:n mukaan oli sisäasiainministeriöllä oikeus hajoittaa kunnan- tai piirikunnanvaltuusto, jos se oli jatkuvasti päätöskyvytön tai se häiritsi tuntuvasti asioiden järjestettyä hoitoa.

ilmiöistä. Erityisesti se eroaa myös valtiopäivien tai istuntokauden päättämisestä (prorogation) ja eduskunnan työskentelyn muusta keskeyttämisestä (ajournement). Niillä on tosin kaikilla, kuten historiikissa on osoitettu, ollut yhteinen historiallinen alkujuuri. Lisäksi hajoitustoimenpide saattaa nykyisinkin eräissä tapauksissa aiheuttaa muiden seuraamustensa ohessa samanlaisen tosiasiallisen tuloksen kuin valtiopäiväin tai istuntokauden päättäminen tai keskeyttäminen. Mutta hajoitustoimenpiteen pääasiallinen sisällys, joka tähtää eduskunnan kokoonpanon uudistamiseen, antaa kuitenkin sen niillekin seuraamuksille, jotka ilmenevät ehkä koossa olleen vanhan eduskunnan työskentelyn päättymisenä tai keskeytymisenä, varsin huomattavasti erikoisen ja poikkeuksellisen luonteen. Selvänä tunnusmerkkinä tästä on sekin, että päätösvalta niistä kuuluu hajoitustoimenpiteen yhteydessä poikkeuksellisesti tasavallan presidentille (VJ 20,1 §).

Paitsi toimenpiteen varsinaisen pääosan, nim. uusien vaalien toimittamisen määräämistä, on tasavallan presidentillä valtiosääntömme mukaan samassa yhteydessä aina myös oikeus määrätä silloin ehkä koolla oleva eduskunta hajaantumaan. Käytännössä hajoitustoimenpiteeseen useimmiten ryhdytäänkin koossa olevan eduskunnan jonkin ratkaisun johdosta, jolloin siitä melkein aina seuraa myös eduskunnan välitön hajaantuminen.[32] Ja joka tapauksessa hajoitustoimenpide aina merkitsee eduskunnan silloisen kokoonpanon ennenaikaista loppua sekä koko kansanedustuslaitoksen säännöllisen, jaksoittaisen toiminnan tilapäistä mutta perusteellista järkyttämistä. Tieteellisessä kirjallisuudessa, osaksi lakiteksteissä ja myös yleisessä kielenkäytössä onkin tutkimuksemme kohteena olevalle ilmiölle vakiintunut nimitys eduskunnan hajoitus. Senvuoksi ja vaikka toimenpiteen pääasiallisena tarkoituksena pidämmekin eduskunnan kokoonpanon uudistamista, olemme kuitenkin katsonut voivamme säilyttää sillä tuon perinnäisen nimityksensä.

Oikeutemme mukaisen eduskunnan hajoituksen voisimme niin ollen luonnehtia tasavallan presidentin toimenpiteeksi, jolla eduskunnan jäsenkokoonpano ennen säännönmukaisen vaalikauden loppuun kulumista uusilla vaaleilla periaatteellisesti uudistetaan, jolloin silloisen

---

[32] Kymmenestä meillä suoritetusta eduskunnan hajoituksesta on vain kaksi (1913 ja 1924) toimeenpantu valtiopäivien välisenä aikana. Kahdessa tapauksessa (1929 ja 1930) eduskunta on päättänyt hajaantua lomalle juuri hetkistä ennen hajoitusmääräyksen antamista. Ainoastaan kerran, v:n 1918—1919 poikkeuksellisissa oloissa, on eduskunnan annettu jäädä jatkamaan työskentelyään uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisen jälkeen. Kaikissa muissa tapauksissa on hajoitusmääräyksestä ollut seurauksena välitön hajaantuminen.

eduskunnan, jos se on koolla, on hajaannuttava joko välittömästi tai ainakin ennen uusien vaalien toimittamista.[33]

Kun me seuraavassa käymme täten hahmoittelemamme tutkimuskohteen varsinaiseen selvittelyyn, jakaantuu esityksemme kahteen pääosaan. Aikomuksemme on ensin selvittää ne oikeudelliset seikat, jotka välittömästi kuuluvat eduskunnan hajoituksen nimellä kulkevaan tapahtumasarjaan, siis eduskunnan hajoituksen päättämiseen eli varsinaiseen hajoitustoimenpiteeseen sekä siitä seurauksena olevaan eduskunnan kokoonpanon uudistumiseen. Sen jälkeen tulemme asettamaan tällä tavoin täsmentyneen hajoitussäännöstön valtiojärjestyksen kokonaistaustaa vasten ja tarkastelemaan hajoitusvallan käyttämiseen vaikuttavia oikeudellisia seikkoja tässä laajemmassa yhteydessä.

---

[33] Hajoitustoimenpiteen oikeudellista rakennetta ja luonnetta ovat kenties omansa vielä valaisemaan eräät muiden maiden valtiosäännöissä tavattavat parlamentin työskentelyä koskevat erikoistoimenpiteet. Niinpä voitaneen esittää eräänlaisena parlamentin hajoituksen rakenteellisena vastakohtana se Turkin valtiosäännössä edellytetty toimenpide, jolla parlamentin säännönmukaista vaalikautta voidaan pidentää yhdellä vuodella, ellei vaaleja syystä tai toisesta voida määräaikana toimittaa. *Ruutu* s. 601 ja *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 106. Samantapainen säännös oli myöskin Viron 17/8 1937 annetussa valtiosäännössä. *Piip*, Lakimies 1940 s. 22. Niinikään 29/7 1939 pidennettiin Ranskan edustajakamarin istuntokausi jatkumaan aina 1/6 1942 asti. Sekä Englannissa että Ranskassa pidennettiin vaalikautta maailmansodan aikana lainsäädäntöteitse. *Wang* s. 57—59, *Barthélemy & Duez* s. 488. Varsin erikoislaatuinen on Hollannin valtiosäännön edellyttämä toimenpide, jolla valtiopäivät voidaan erikoistapauksessa kutsua koolle jäsenmäärältään kaksinkertaisina. Kun kansanedustajat silloin säilyttävät toimivaltansa ja ainoastaan heidän lisäkseen valitaan yhtä suuri määrä lisäedustajia, sisältyy toimenpiteeseen hajoitustoimenpiteelle ominainen parlamentin uudistamisen ja kansaan vetoamisen luonne vanhan parlamentin kuitenkaan samalla häviämättä. Vrt. *Ruutu* s. 529.

II. HAJOITUSTOIMENPIDE JA SEN SEURAUKSET.

III LUKU.

EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN PÄÄTTÄMINEN.

Parlamentin poikkeuksellinen uudistuminen, joka käsityksemme mukaan on hajoitustoimenpiteen varsinaisena ytimenä, on tieteellisessä kirjallisuudessa jäänyt suurelta osalta varjon puolelle. Sitä kirkkaampaan valaistukseen tutkimus on pyrkinyt saattamaan mitalin toisen puolen. Sen yksipuolinen mielenkiinto on voimakkaasti kohdistunut sen ilmiön selvittämiseen, jota toimenpiteen perinnäinen nimityskin ilmentää, eli siis kysymykseen vanhan parlamentin hajaannuttamisesta ja poistamisesta poliittisena ja valtio-oikeudellisena tekijänä. Se ratkaisu, josta parlamentin hajoitus on seurauksena, sekä tämän ratkaisun suorittaja samoin kuin myös se jännittynyt vastakohtasuhde hajoitusvallan käyttäjän ja hajoitettavan parlamentin välillä, joka tavallisesti edeltää tällaista päätöstä ja jonka seurauksena sitä useinkin voidaan pitää, on tällä tavoin joutunut varsin monipuolisen teoreettisen selvittelyn ja erilaisten lainsäädännöllisten järjestelyjen sekä käytännöllisten toimenpiteiden kohteeksi.

Suuri osa noista kysymyksistä lankeaa kokonaan tässä tutkimuksessa asetetun tehtävän ulkopuolelle. Eräitä niistä käsitellään myöhemmin selvittäessämme hajoitusvallan käyttämistä valtiojärjestyksen kokonaisuuden yhteydessä. Tällä kohtaa rajoitumme ainoastaan sen tai niiden päätösten välittömän oikeudellisen rakenteen selvittämiseen, joista eduskunnan hajoitukselle ominaiset oikeusseuraamukset johtuvat. Aluksi tarkastelemme kysymystä hajoitusvallan käyttäjästä sekä senjälkeen hajoitustoimenpiteen päättämistä.

A. HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄJÄ.

Hajoitusvallan käyttäminen on, kuten historiikissa on esitetty, saatettu järjestää jossakin maassa yhdelle, jossakin taas toiselle tai useammille valtionelimille käytettäväksi joko yksinään taikka yhdessä toisen

elimen kanssa tai sen suostumuksella. Onpa eräissä maissa parlamentin hajoitus tiettyjen asianhaarain vallitessa järjestetty tapahtumaan ikäänkuin itsetoimivasti, välittömästi vain lainsäännöksen nojalla ja kenenkään erityisettä toimenpiteettä. Meidän valtiosäännössämme eduskunnan hajoitus on valtionpäämiehen asiana ja on myös ollut aina, elleivät olosuhteet ole olleet sikäli poikkeuksellisia, että valtionpäämiestä ei ole lainkaan ollut.

Tällä ei kuitenkaan ole vielä sanottu, ettei myös muilla valtionelimillä ole tai ole aina säännöllisissäkin oloissa ollut eduskunnan hajoituksen kanssa tekemistä ja etteivät muutkin ole voineet tuon oikeuden käyttämiseen vaikuttaa. Niinpä jo ne menettelymuodot, joita noudattaen valtionpäämiehen hajoituspäätös syntyy, on nykyisessä valtiosäännössämme järjestetty siten, että täytäntöönpanovallan toisella elimellä, valtioneuvostolla on siinä merkittävä osuus. Sitäpaitsi on, kuten myöhemmin tulemme tarkemmin esittämään, näiden elinten asema valtiosääntömme kokonaisuudessa ja niiden suhde muihin valtionelimiin ja ennen kaikkea eduskuntaan, hajoitustoimenpiteen kohteeseen järjestetty sillä tavoin, etteivät ensiksi mainitut voi ratkaisuaan tehdä oikeudellisestikaan tiiviissä yksinäisyydessä. Lisäksi tulevat vielä ne moninaiset poliittiset tekijät ja niistä ennen muita parlamentaarisen järjestelmän edellyttämät valtiolliset puolueet, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat mahtavasti hajoitusoikeudenkin käyttämiseen.

Kuten historiikissa on esitetty, kuului hajoitusoikeus Venäjän vallan aikana keisarille ja suuriruhtinaalle, jolta se sitten vallankumousta seuranneena murrosaikana eri vaiheitten kautta siirtyi itsenäistyneen valtakuntamme päämiehelle. Niinikään on siellä lähemmin esitetty, mitenkä nykyiseen hallitusmuotoon tuli säännös (HM 27 §), jonka mukaan tasavallan presidentin toimivaltuuksiin tuli kuulumaan myös oikeus »määrätä uudet vaalit toimitettavaksi ja hajoittaa eduskunta». Millekään muulle valtionelimelle ei eduskunnan hajoitusoikeutta uskottu, se tuli olemaan »presidentin asiana». Selvitelkäämme hiukan lähemmin niitä yleisiä muodollisjuridisia näkökohtia, jotka ovat yhteydessä sen kanssa, että hajoitusvalta tällä tavoin on uskottu vain tasavallan presidentille.

Päättämisvalta eduskunnan hajoituksesta on — huomioonottaen kuitenkin valtioneuvoston myötävaikutuksen — tasavallan presidentin täysin vapaan harkinnan varassa.[1] Se on siinä suhteessa oikeudellisesti aivan samassa asemassa kuin mikä muu hänen vastaavanlainen toimenpiteensä tahansa. Lukuunottamatta valtioneuvoston myötävaikutusta,

[1] *Hermanson* s. 66 ja *sama*, JFT 1924 s. 62 sekä *Ståhlberg* s. 64.

joka on yleensäkin välttämätön presidentin päätöksille ja josta myöhemmin tulee tarkemmin puhe, ei presidentti ole hajoitusvaltaansa käyttäessään sidottu minkään muun valtionelimen myötävaikutukseen eikä laki siinä suhteessa aseta hänelle mitään rajoituksia eikä myös velvollisuuksia. Hänen on tietysti kuitenkin tässä niinkuin aina muuallakin myös harkintavaltaansa käyttäessään otettava huomioon eduskunnan edessä antamansa juhlallinen vakuutus, että hän tulee »vilpittömästi ja uskollisesti noudattamaan ja voimassa pitämään tasavallan valtiosääntöä ja lakeja» (HM 24 §). Nimenomaan juuri hajoitusoikeuden käytössä, jota on pidettävä yhtenä kaikkein tärkeimmistä valtiomme päämiehelle kuuluvista laajoista valtaoikeuksista, presidentin erityisesti tehostettu asema saattaa valtiosäännön loukkaamattomuuden varjelijana asettaa hänen harkintavaltansa käytölle selvästi tuntuvia oikeudellisiakin rajoituksia.[2]

Oikeus eduskunnan hajoittamiseen on kaikissa muissakin suhteissa samojen säännösten alainen kuin presidentin muunkin toimivallan käyttely. Hän ei siis esim. voi hajoitusvallan käyttämistä luovuttaa toiselle henkilölle tai toiselle valtionelimelle. Presidentin ollessa estyneenä hajoitusvallan samoin kuin hänen muidenkin valtaoikeuksiensa on katsottava kuuluvan presidentin tehtäviä hoitavalle pääministerille (HM 25 §). Maininnallaan tehtävien hoitamisesta laki näet ilmeisesti tarkoittaa sitä, että pääministerillä on oikeus täydessä laajuudessaan [3] käytellä presidentille kuuluvia valtaoikeuksia eikä siis ainoastaan hoitaa jonkinlaisia juoksevia tehtäviä. Sekä vastuunalaisuuteen että päätöksen syntymisjärjestykseen tällaisesta viransijaisuusjärjestelystä kuitenkin tietysti aiheutuu eräitä erikoisuuksia.

Kun oikeus määrätä eduskunnan hajoituksesta on tasavallan presidentin asiana, ei myöskään eduskunnalla itsellään ole valtaa siitä päättää, eikä sillä ole mitään muutakaan oikeudellista osuutta presidentin hajoituspäätökseen. Aikaisemmin olemme osoittanut, että eduskunnalla itsellään on valta milloin tahansa keskeyttää istuntonsa ja myös valtiopäivät sekä valta lopettaa valtiopäivät. Näistäkin toimenpiteistä olisi tosin seurauksena eduskunnan hajaantuminen. Mutta sitä oikeusseuraamusta, jonka olemme esittänyt eduskunnan hajoituksen varsinaiseksi pääasialliseksi sisällykseksi, nim. ennenaikaista vaalikauden päättymistä

[2] Valtionpäämiehen asemasta valtiosäännön varjelijana vrt. *Schmitt*, Hüter der Verfassung passim sekä myös mm. *Tarkiainen*, s. 217, 228, 325 ja *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 207—234 ja eritt. s. 225—227. Ks. myös tässä myöhemmin s. 229, 272 ja 325.

[3] *Ståhlberg* s. 52—53.

ja eduskunnan uudistumista poikkeuksellisilla edustajanvaaleilla, ei eduskunnan omasta päätöksestä sitävastoin voi milloinkaan olla.

Eduskunnalla ei siis valtiosääntömme mukaan voi olla itsehajoitusoikeutta. Tämän seikan ei kuitenkaan vielä tarvitse merkitä sitä, ettei eduskunnalla ja sen puolueryhmillä voisi olla tosiasiallista vaikutusta hajoitusoikeuden käyttöön. Tällainen mahdollisuus johtuu jo siitäkin, että hajoituspäätökseen täytyy olla myötävaikuttamassa valtioneuvoston, joka parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä on läheisessä yhteydessä eduskuntaan. Puolueiden ja niiden elinten sekä ennen kaikkea eduskuntaryhmien välityksellä tällainen eduskunnan oma tahto voi epävirallista tietä varsin voimakkaanakin vaikuttaa valtioneuvoston jäseniin ja sitä tietä myös tasavallan presidenttiin. Sitäpaitsi eduskunnalla ja sen jäsenillä on suorempikin ja virallinen tie mielialojensa ilmaisemiseen. Nimenomaisten rajoittavien tai estävien säännösten puuttuessa näyttäisi ilmeiseltä, että myös eduskunnan hajoituksesta voitaisiin asianmukaisessa järjestyksessä tehdä kysymys tai välikysymys.[4] Niinikään näyttäisi eduskunnalla olevan oikeus välikysymyskeskustelun johdosta päättämässään päiväjärjestykseen siirtymismuodossa ottaa kanta sellaisessakin asiassa kuin hajoitustoimenpiteen suotavuudessa.

Parlamentaarisen hallitustavan omaksumisen jälkeen voidaan sanoa, että muunlaisella eduskunnan vaikutuksella hajoitusoikeuden käyttöön ei enää juuri olekaan mitään käytännöllistä merkitystä. Niinpä aikaisemmin tämänkinlaiseen tarkoitukseen ehkä soveltunut valtionpäämiehelle osoitetun adressin muoto tuskin enää voisi käytännössä tulla kysymykseen. Kun adressien lähettämistä ei enää nykyisin, kuten aikaisemmin (1906 v:n VJ:n 28,2 §), ole valtiosäännössämme nimenomaan edelly-

---

[4] 9/11 1918 teki ed. Hahl välikysymyksen eduskunnan hajoittamisesta (1918 vp. ptk. s. 24). Samanlaisesta asiasta ed. Tanner ja Vuolijoki tekivät 19/10 1923 kysymyksen, jonka he 30/11 1923 uudistivat välikysymyksen muodossa (1923 vp. ptk. s. 804—805 ja s. 1374). Niinikään on valtiopäiväkeskusteluissa useastikin tehty ehdotuksia uusien vaalien toimittamisesta. Vrt. esim. *Schauman* s. 47, 51, 57, 184—185, 196, 199 ja 212. — *Erich*, SvT 1930 s. 501 pitää »mycket tvivelaktigt, huruvida en fråga av denna art rätteligen bort göras till föremål för en interpellation». Mitään perusteita Erich ei tälle epäilykselleen kuitenkaan esitä. Ks. myös *Hakkila* s. 491.

Mainittakoon, että Saksassa Weimarin valtiosäännön mukaan toiset tutkijat kielsivät, toiset myönsivät valtiopäiville oikeuden anoa valtakunnan presidentiltä hajoittamistaan. *Poetzsch-Heffter*, JöR 1933—1934 s. 67, *Jöhricke* s. 31—32 ja *v. Bülow* s. 7—8. Ruotsin oikeuden kannalta Sundin kieltää valtiopäiviltä tuollaisen oikeuden. *Sundin* s. 71. Ranskalaisista tutkijoista välikysymysoikeuden hajoitusvallan käytöstä myöntävät ainakin *Duguit* IV s. 582, *Esmein* II s. 172, *Carré de Malberg* II s. 409, *Cannac* s. 50—51 ja *Couzinet* s. 529—530.

tetty, on sitäpaitsi epäiltävää, voidaanko eduskunnalla enää katsoa olevan oikeuttakaan sitä hyväksyä.[5] Mikään ei sitävastoin näyttäisi estävän kansanedustajaa ehdottamasta ja eduskuntaa päättämästä toivomusta, jossa lausuttaisiin julki eduskunnan hajoituksen suotavuus.[6] Sen johdosta että tasavallan presidentin henkilö pyritään pitämään erillään poliittisista kiistakysymyksistä, olisi tällainen toivomuskin säännönmukaisesti osoitettava valtioneuvostolle tai yleensä hallitukselle eikä presidentille. Viimeksi mainitullekaan menettelytavalle ei kuitenkaan liene oikeudellisia esteitä, milloin poikkeukselliset olosuhteet sen noudattamista ehkä edellyttäisivät.

Eduskunnan päättämällä toivomusponnella enempää kuin sen muillakaan mielenilmauksilla ei kuitenkaan ole välitöntä oikeudellista vaikutusta hajoitusvallan käyttöön. Tasavallan presidentti on harkinnassaan niistä oikeudellisesti yhtä täydellisesti riippumaton kuin esim. asiaankuulumattomien kansalaiskokousten, puolue-elinten tms. mielenilmauksista. Eduskunnan tekemän suoranaisen päätöksen johdosta olisi hallituksen kuitenkin ehkä otettava seuraavien valtiopäivien alussa eduskunnalle annettavaan kertomukseensa (VJ 29 §) jonkinlainen maininta asiasta. Toinen asia on tietysti sellainen miltei teoreettinen mahdollisuus, että eduskunta voi, sen enemmistön ollessa määrätietoisesti hajoituksen kannalta, jatkuvasti kieltämällä hallitukselta luottamuksensa saattaa presidentin ja valtioneuvoston sellaiseen tosiasialliseen tilanteeseen, että hajoitus käy välttämättömäksi. Saattaapa eduskunnan vähemmistökin eräissä tapauksissa häikäilemättömän jarrutuksen avulla johtaa asioiden hoidon sellaiseen umpikujaan, että siitä selviämiseksi käy tarpeelliseksi turvautua hajoitustoimenpiteeseen.[7]

---

[5] *Hermanson* s. 56 on esittänyt kielteisen mielipiteen. — Mainittakoon, että Englannissa tapahtuisi parlamentin mahdollinen tahdonilmaisu hajoitustoimenpiteen suotavuudesta juuri adressin muodossa. *Wang*, s. 59, *Swift Mac Neill* s. 751, *Laski* s. 9 ja *Matter* s. 195.

[6] Vastalauseessaan (n:o 1) perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 14 1917 v:n II vp. ed. Rosenqvist esitti eduskunnan päätettäväksi toivomusponnen uusien edustajanvaalien toimittamisesta ja hallitusmuotokysymyksen siirtämiseksi niiden jälkeen kokoontuville valtiopäiville (1917 II Vp. — Esitys n:o 62). Samoin ed. Alkio ym. vastalauseessaan (n:o 1) perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 2 1918 v:n ylim. vp. (1918 Ylim. Vp. — Esitys n:o 1). Kumpaakaan ehdotusta ei hyväksytty.

Vrt. kuitenkin myös *Erich*, Svensk Tidskrift 1924 s. 95.

[7] Sosialidemokraattisen puolueen taholta uhkaamassa ollut eduskuntalakko näyttää olleen yksi merkittävimpiä niistä tekijöistä, jotka meillä johtivat 18/1 1924 toimeenpantuun eduskunnan hajoitukseen. Ks. siitä myöhemmin s. 214—216 ja 325 viite 107.

B. HAJOITUSPÄÄTÖKSEN SYNTYMINEN.

Eduskunnan hajoittamista koskevan päätöksen syntyminen on, niinkuin yleensä jokainen muukin valtionpäämiehen päätös, säännöstelty parlamentaarisessa kansanvaltaisessa hallitusjärjestelmässä tavalla, jonka tarkoituksena on antaa takeita siitä, että päätösvaltaa ei käytetä mielivaltaisesti ja että siinä tulee otetuksi huomioon kansan laajojen piirien yleinen mielipide, sellaisena kuin se ilmenee ennen kaikkea eduskunnan tahdossa. Päätöksen tekemistä koskevat erikoisjärjestelyt ovat kanavia, joita lainsäätäjä on rakentanut ohjatakseen poliittisen todellisuuden voimavirrat kaikinpuolisesti vaikuttamaan siihen loppuratkaisuun, joka muodollisoikeudelliselta kannalta on yksinomaan valtionpäämiehen henkilökohtaisen tahdonilmauksen varassa. Näille säännösrakenteille on nimenomaan eduskunnan hajoitusta tutkittaessa omistettava erityistä huomiota, koska niiden merkitys ja lujuus voi joutua erittäin kovalle koetukselle siinä eduskunnan ja hallituksen välisessä jännittyneessä vastakohtatilanteessa, joka usein on hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen aiheena. Näihin seikkoihin liittyvien pulmakysymysten pohtimiseen ryhdymme kuitenkin vasta sitten, kun selvittelemme hajoitusvallan käyttöä valtiosäännön kokonaistaustaa vasten. Tässä yhteydessä rajoitumme esittämään ne yleiset menettelymuodot, joita noudattaen hajoitustoimenpiteeseen kuuluvat päätökset syntyvät, sekä niissä hajoitustoimenpiteen osalta havaittavat erikoisuudet. Ikäänkuin taustaksi nykyisille säännöksille olemme alkuun sijoittanut selostuksen varhaisemmista menettelymuodoista.

1. Menettely ennen nykyistä hallitusmuotoa.

Venäjän vallan aikana eduskunnan hajoittamista koskeva, samoin kuin yleensä muukin keisari-suuriruhtinaan toimivaltaan kuuluva päätös, syntyi varsin yksinkertaisesti: joko valtionpäämiehen kehoituksesta taikka omasta aloitteestaan ministerivaltiosihteeri esitteli asian ja keisari-suuriruhtinas ilmoitti sitten, mikä oli hänen ratkaisunsa. Kun hajoituspäätös oli valtiopäiväjärjestyksen mukaan asetusten tapaan julkaistava asetuskokoelmassa, oli siitä laadittava asiakirja, joka valtiosihteerinviraston johtosäännön mukaan oli ainakin ministerivaltiosihteerin allekirjoitettava. Ensimmäisestä eduskunnan hajoituksesta lähtien otettiin kuitenkin tavaksi antaa kaksi eri asiakirjaa, joista toinen sisälsi määräyksen uusien edustajanvaalien toimittamisesta, kun taas toisessa, äskenmainittuun viitaten, määrättiin koolla oleva eduskunta

hajaantumaan. Ominaista silloiselle käsitykselle hajoitustoimenpiteen luonteesta oli, että tämä haajantumista koskeva määräys nähtävästi käsitettiin toimenpiteen pääosaksi. Se näet annettiin juhlallisena avoimena kirjeenä ja käskynä, jonka keisari-suuriruhtinas itse allekirjoitti ja ministerivaltiosihteeri varmensi, kun taas vaalimääräys annettiin tavallisena, vain ministerivaltiosihteerin allekirjoittamana asetuksena.[8] Päätöksestä ei ketään voitu asettaa vastuunalaiseksi, ei sen laillisuuden enempää kuin tietysti tarkoituksenmukaisuudenkaan kannalta. Ministerivaltiosihteerin varmennus ja allekirjoitus, joista hänellä ei oikeastaan ollut laillista oikeutta kieltäytyä, olivat vain osoituksena siitä, että asiakirjat olivat yhtäpitävät keisari-suuriruhtinaan tekemän ratkaisun kanssa.[9]

Kysymyksen eduskunnan hajoituksesta ei siis tarvinnut lainkaan joutua senaatissa valmistelevan käsittelyn alaiseksi. Periaatteessa tosin kaikki — eräitä korkeita virkanimityksiä ja sotilaallisia komentoasioita lukuunottamatta — keisari-suuriruhtinaan ratkaistavat asiat piti

[8] Ks. *Erich,* Staatsrecht s. 59—60 ja *Ahava* s. 64—65.

[9] Vrt. *Hermanson,* Statsförfattningsrätt I s. 71—73, *Erich,* Staatsrecht 59—60, *Mechelin,* Précis s. 43 ja *sama,* Staatsrecht s. 264, 270 ja 273, *Björksten* s. 111—112. Ainoastaan *Tarkiainen* s. 43 esittää, että ministerivaltiosihteerin varmennuksella olisi ollut myös »lainmukaisuuden todistuksen merkitys».

Kuitenkin voitiin käytännössä tietysti ajatella sellaista menettelyä, että ministerivaltiosihteeri, välttyäkseen myötävaikuttamasta johonkin ilmeisesti lainvastaiseen tai hänen mielestään maalle hyvin vahingolliseen toimenpiteeseen, kieltäytyi varmentamasta samalla pyytäen eroa toimestaan. Tällainen enemmän tosiasiallisen kuin oikeudellisen keinon mahdollisuus tuskin kuitenkaan saattoi merkitä sitä, että varmennus olisi sinänsä ollut takeena päätöksen lainmukaisuudesta. Vrt. myös *Langhoff* I s. 170—176.

Langhoff I s. 173 kertookin eräästä v:n 1909 ensimmäisen eduskunnan hajoituksen yhteydessä sattuneesta tapauksesta, jolloin varmennuksesta kieltäytyminen oli vähällä tulla kysymykseen. Langhoff oli näet kenraalikuvernööri Boeckmanille ilmoittanut tulevansa jyrkästi kieltäytymään allekirjoituksellaan varmentamasta, jos keisari-suuriruhtinas aikoi pysyä viimeksimainitun esittelystä syntyneessä päätöksessään erään perustuslakiemme kanssa ilmeisessä ristiriidassa olleen avoimen kirjeen julkaisemisesta. Samanaikaisesti tämän avoimen kirjeen kanssa kenraalikuvernööri oli keisarille esittänyt ja myös saanut hänen suostumuksensa valtiopäivien lopettamiseen lähinnä puhemies Svinhufvudin niiden avajaisissa esittämän vastauspuheen vuoksi. Seuraavana päivänä 21/2 1909 ministerivaltiosihteeri kuitenkin sai puheillepääsyn keisarin luo, joka silloin peruutti aikomuksensa sekä sanotun lainvastaisen avoimen kirjeen antamisesta että myös valtiopäiväin lopettamisesta. Sen sijasta keisari samalla ministerivaltiosihteerin esittelystä päätti hajoittaa valtiopäivät, koska siten säästyttiin silloisissa oloissa arveluttavilta tuntuneista valtiopäiväin lopettajaisjuhlallisuuksista. Samalla säästyttiin myös ministerivaltiosihteerin aikomasta varmennuksen kieltämisestä. Vrt. myös *Hjelt* I s. 250—254.

ensin senaatissa valmisteltaman ja senaatin lausunnon tai ehdotuksen seuraamina kenraalikuvernöörin välityksellä toimitettaman ratkaistaviksi. Mutta hallitsija ei ollut kuitenkaan perustuslain sitoma tällaista valmistelua käyttämään.[10] Kuvaavana sille tosiseikalle, että hajoitusvaltaa käytettiin Venäjän vallan aikana pääasiassa sortopolitiikan välikappaleena, voidaan mainita, että käytännössäkään ei senaatti joutunut hajoituskysymysten kanssa varsinaisesti tekemisiin niiden valmisteluasteella nähtävästi muuta kuin yhden ainoan kerran. Ja silloinkin oli kysymys paremminkin laissa olevasta puutteellisuudesta johtuneiden ristiriitojen välttämisestä kuin varsinaisesta eduskunnan hajoituksesta.[11] Ministerivaltiosihteeri joutui siis esittelemään hajoituskysymyksen ilman erityisiä valmisteluja[12] ja vasta sen jälkeen kun päätös oli jo valmis, joutui senaatti sen kanssa tekemisiin. Senaatin asiana oli näet päätöksen asianmukainen julkaiseminen ja eduskunnan tietoon saattaminen sekä muihin täytäntöönpanotoimenpiteisiin ryhtyminen. Ja kun senaatilla ei ollut oikeutta täytäntöönpanosta kieltäytyä, ei sitäkään voitu asettaa päätöksestä vastuunalaiseksi.[13]

Kun valtaistuin Venäjällä kukistui, seurasi siitä, kuten historiikissa on esitetty, sellainen interregnumin aika, että ei ollut varmuutta

---

[10] Vrt. *Mechelin,* Staatsrecht s. 265, *Hermanson,* Statsförfattningsrätt IV s. 416 ja 420—424.

[11] Ks. myöhemmin s. 172 viite 130.

[12] Mainittakoon kuitenkin, että jo ensimmäiseen hajoituspäätökseen sovellettiin menettelyä, jonka mukaan tällaisia tärkeitä kysymyksiä käsiteltiin valmistelevasti Venäjän ministerineuvostossa. Tämä oli kuitenkin valtiosäännön vastaista, koska edellytyksenä joka tapauksessa oli, että valmistelun piti kuulua vain suomalaisille viranomaisille. Menettely aiheuttikin maassamme suurta katkeruutta ja Venäjän kansalliskiihkoisissa piireissä tyytyväisyyttä. Vrt. uutisia ja kirjoituksia ensimmäisestä eduskunnan hajoituksesta esim. Helsingin Sanomissa, Hufvudstadsbladetissa ja Uudessa Suomettaressa 7—11/4 1908. Venäjän ministerineuvoston pöytäkirjalla 2/6 1908 tämä menettely valtiosääntömme vastaisesti vahvistettiin säännöksi, jota oli noudatettava. *Erich* I s. 68—69 ja *sama,* Staatsrecht s. 60 sekä *Schybergson* s. 328—330.

[13] *Erich,* Staatsrecht s. 53—54, *Mechelin,* Précis s. 38 ja *Björksten* s. 97. — Kuitenkin voidaan käytännöstä mainita ainakin kaksi tapausta, jolloin osa senaattoreista kieltäytyi osallistumasta täytäntöönpanoon. Ensimmäinen sattui 1909, kun senaatin oli julkaistava laki torpan, lampuotitilan ja mäkitupa-alueen vuokraamisesta. Koska lain johtolause jäljempänä s. 167 viitteessä 118 mainitusta syystä oli perustuslain vastainen, senaatti palautti lain takaisin anoen, että johtolause muutettaisiin. Kun keisari ei anomukseen suostunut, vaan määräsi lain viipymättä julkaistavaksi, ilmoittivat senaatin perustuslailliset jäsenet, että he eivät voi myötävaikuttaa lain julkaisemiseen, minkä vuoksi he ilmoittivat heti aikovansa jättää eroanomuksensa. Vanha-

ns. korkeimman vallan eikä siis myöskään hajoitusvallan haltijasta maassamme. Luonnollista on, että tämän vallan käyttämismuotojen osalta vallitsi vähintään yhtä suuri sekaannus. Näyttää siltä kuin aluksi olisi käsitetty myös hajoitusvallan käytön kohdalta kaiken muun jääneen ennalleen, paitsi että keisari-suuriruhtinaan sijaan oli astunut Venäjän väliaikainen hallituskollegio. Niinpä 31 päivänä elokuuta 1917 annettu manifesti eduskunnan hajoituksesta on sanotun väliaikaisen hallituksen kaikkien jäsenten allekirjoittama, ja ministerivaltiosihteerin nimi liittyy niiden jälkeen entiseen tapaan eräänlaisena varmennuksena. Niinikään päätöksen tiedoksianto ja muu täytäntöönpano [14] tapahtui, kuten historiikista olemme nähneet, jokseenkin entistä menettelytapaa noudattaen.

Sen jälkeen kun maa oli itsenäistynyt ja korkeimman vallan käyttö lopullisesti siirtynyt kotimaisille valtionelimille, ei päätösten tekemisessä noudatettu entinen menettely kuitenkaan enää sellaisenaan soveltunut. Hajoitusvallan käyttämisen kohdalta kysymys joutui käytännössä päiväjärjestykseen vasta sitten, kun sekaannukseen oli tullut jonkinmoista selvyyttä varsinkin erityisen eduskunnasta erillään olevan korkeimman vallan käyttäjän aikaansaamisella. Sen seikan, että kysy-

---

suomalaisten senaattorien ja varapuheenjohtaja Hjeltin myötävaikutuksella laki kuitenkin julkaistiin. Eronpyyntöön suostuttiin 23/4 1909 ja syksyllä erosi koko senaatti. Mutta uudessa senaatissa, jonka varapuheenjohtajana oli Markov, sattui taas jo seuraavana vuonna ristiriita, joka pani vanhasuomalaisetkin senaattorit kieltäytymään myötävaikutuksesta. Kun senaatin 25/10 1910 oli julkaistava keisarillinen manifesti ns. sotilasmiljoonista, niin vanhasuomalaiset senaattorit, jotka tosin jo aikaisemmin olivat pyytäneet eroa sitä kuitenkaan vielä saamatta, kieltäytyivät osallistumasta julkaisemispäätökseen, joka nytkin saatiin myöntyväisen enemmistön avulla kuitenkin syntymään. Vrt. *Langhoff* I s. 184—209, *Juva* IX s. 501—502 ja 504 sekä *Schybergson* s. 335—336 ja *Hjelt* I s. 238 ja 255—269.

[14] Kuvaavana sille huomattavalle käsitysten muuttumiselle, mikä oli seurauksena vallankumouksen aiheuttamasta hallitustavan muutoksesta, voidaan mainita, että senaattorit Tokoi, Paasivuori ja Voionmaa kieltäytyivät 2/8 1917 myötävaikuttamasta hajoitusmanifestin julkaisemiseen mm. sillä perusteella, että »manifesti oli annettu kuulematta senaatin mieltä». Niinikään senaattori Holsti »valitti sitä, että Väliaikainen Hallitus oli laatinut Manifestin antamatta etukäteen Senaatille tilaisuutta tutustua sen sisältöön». Parlamentarismin omaksumista koskeva muutos v:n 1906 VJ 32 §:ään oli tosin jo 22/6 1917 eduskunnassa hyväksytty, mutta se vahvistettiin ja julkaistiin vasta myöhemmin 31/12 1917. Tokoin, Paasivuoren ja Voionmaan lisäksi vetosivat kuitenkin senaattorit Vuolijoki, Tanner ja Ailio vastustavan kantansa tueksi myös vastuunalaisuuteensa eduskunnalle. Sitävastoin eivät muut senaattorit eikä myöskään prokuraattori Svinhufvud näy kiinnittäneen näihin näkökohtiin huomiota, ja enemmistön kannan nojalla manifesti julkaistiin. Ks. myös edellä s. 41 viite 81 ja myöhemmin s. 259 viite 22.

mys valtiomuodosta oli jonkin aikaa avoinna ja kiivaiden poliittisten taisteluiden ja osittain varsin merkillisten vaiheiden alaisena, ei sinänsä tarvinnut ulottaa vaikutustansa käsityksiin valtionhoitajan toimivallasta ja sen käyttämismuodoista. Periaatteessa oli siinä kohden, oltiinpa sitten monarkian tai tasavallan kannattajia, joka tapauksessa pyrittävä nojautumaan 1772-vuoden hallitusmuodon säännöksiin.[15] Mutta oli luonnollista ja oikeastaan välttämätöntäkin, sen jälkeen kun parlamentarismin periaate oli valtiosäännössäkin nimenomaisesti vahvistettu,[16] että valtionhoitaja ei voinut ryhtyä käyttelemään sellaista laajaa persoonallista valtaa, jonka tuo vanha perustuslaki olisi tehnyt mahdolliseksi. Senvuoksi valtionhoitajan vallan käyttämismuodotkin näyttävät alun perin käytännössä mukautuneen jokseenkin hyvästi uusia parlamentaarisia olosuhteita vastaaviksi.

Kun säädetystä oikeusohjeesta ei saatu varmaa eikä selvää johtoa, on luonnollista, että käytäntö tällöin muodostui jonkin verran horjuvaksi. Näyttäisi siltä, että voimassa olleiden säännösten ja entisen käytännön ohella olisi jossakin määrin pyritty jo ottamaan huomioon myös silloisia ehdotuksia uudeksi hallitusmuodoksi, jotka jo olivat olleet eduskunnassakin käsittelyn alaisina. Joka tapauksessa valtionhoitaja teki ne päätökset, joilla 23 päivänä joulukuuta 1918 määrättiin uudet vaalit toimitettavaksi ja 24 päivänä helmikuuta 1919 määrättiin eduskunta hajaantumaan, suurin piirtein noiden hallitusmuotoehdotusten ja siis myös nykyisin voimassa olevien säännösten mukaisesti. Ne vähäiset eroavaisuudet, joita sekä esittelyn että päätösten täytäntöönpanon kohdalla voidaan panna merkille, lienee luettava paremminkin puutteellisen tottumuksen ja perehtymisen kuin tietoisesti erikoisen pyrkimyksen tilille.[17] Vasta uuden hallitusmuodon tultua voimaan menettelymuodot nopeasti vakaantuivat.

[15] Vrt. *Erich*, JFT 1923 s. 26 ja *Björksten* s. 120—122.

[16] 31/12 1917 säädetyssä VJ 32 §:n muutoksessa.

[17] Näissäkin päätöksissä oli noudatettu jonkin verran toisistaan eroavaa menettelyä. Uusien edustajanvaalien toimittamista koskevaa määräystä oli valtioneuvosto näet kaksi päivää ennen varsinaista päätöksentekoa eli siis 21/12 1918 käsitellyt virallisena, pöytäkirjaan merkittynä asiana ja tällöin pääministerin esityksestä tehnyt nimenomaisen päätöksen esittää valtionhoitajalle, että määräys uusien edustajanvaalien toimittamisesta annettaisiin. Tämän valtioneuvoston päätöksen pääministeri valtioneuvoston yleisessä istunnossa 23/12 1918 ilmoitti valtionhoitajalle, joka tämän ilmoituksen johdosta sitten teki päätöksensä. Määräyksen eduskunnan hajaantumisesta valtionhoitaja sitävastoin antoi valtioneuvoston istunnossa 24/2 1919, ilman että pöytäkirjoissa olisi merkintää asian aikaisemmasta käsittelystä tai edes siitä, miten asia esiteltiin. Asianomaisen esittelijäsihteerin saavuttua istuntoon valtionhoitaja

2. *Menettely nykyisen hallitusmuodon mukaan.*

Nykyisen hallitusmuodon mukaan eduskunnan hajoittamista koskevat päätökset syntyvät samalla tavoin kuin yleensä muutkin tasavallan presidentin päätökset, jotka hän tekee valtioneuvoston istunnossa. Tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole syytä ryhtyä varsinaisesti selvittelemään tuollaisen päätöksen tekemisen eri vaiheita. Ainoastaan niihin muutamiin seikkoihin, joilla on erityistä merkitystä nimenomaan hajoituskysymyksen käsittelyvaiheille, meidän on kiinnitettävä huomiota. Presidentin hajoitusvallan käyttämisen suhdetta parlamentaarisen ministeristön myötävaikutukseen käsittelemme myöhemmin selvitellessämme parlamentarismin periaatteiden sovellutusta eduskunnan hajoitukseen.

Sekä varsinaiselta pääasialliselta sisällykseltään että — meidän oikeudellemme ominaisten erikoisuuksien vuoksi — myös ulkonaisilta muodoiltaan eduskunnan hajoitus kohdistuu, kuten olemme huomanneet, ensi sijassa eduskunnan kokoonpanon uudistamiseen poikkeuksellisten edustajanvaalien avulla. Senvuoksi saattaisi näyttää asianmukaiselta, että kysymys eduskunnan hajoitukseen ryhtymisestä olisi valmisteltava ja esiteltävä oikeusministeriöstä käsin, jonka käsiteltäviin kuuluviksi eduskuntavaaleja koskevat asiat yleensä on säädetty sekä valtioneuvoston ministeriöitten toimialaa koskevassa laissa että valtioneuvoston ohjesäännössä.[18] Käytännössä ei kuitenkaan ole näin tapahtunut. Viitattujen lainkohtien on nähtävästi katsottu oikeastaan koskevan vain itse vaalien varsinaiseen toimittamiseen kuuluvien seikkojen käsittelyä, mutta ei sen kysymyksen ratkaisemista, onko poikkeuksellisiin vaaleihin ryhdyttävä vai ei.

---

yksinkertaisesti vain ilmoitti, että hän oli päättänyt antaa hajaantumismääräyksen. Kumpikin päätös on nykyistä menettelyä vastaavasti valtionhoitajan allekirjoittama ja pääministerin varmentama.

Myös päätösten täytäntöönpanossa noudatettiin menettelyä, joka jatkui vielä jonkin aikaa uuden HM:n voimaantulon jälkeenkin, mutta josta sittemmin on valtiosäännön periaatteisiin soveltumattomana luovuttu. Molemmissa tapauksissa valtioneuvosto näet aivan välittömästi valtionhoitajan päätöksen yhteydessä, heti sen jälkeen ja siis nähtävästi hänen vielä läsnäollessaan teki päätöksen valtionhoitajan ko. määräyksien julkaisemisesta asetuskokoelmassa ja virallisissa lehdissä. Nykyisin tällaiset valtioneuvoston täytäntöönpanopäätökset tosin ovat todellisuudessa fiktiivisiä, mutta ainakin pöytäkirjojen mukaan ne tehdään aivan erillisessä valtioneuvoston istunnossa, jossa valtionpäämies ei ole läsnä. Vrt. *Björksten* s. 168—169.

[18] Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30/3 1922: 3 § ja VN:n OS 8 §.

Poliittiselta kannalta eduskunnan hajoitus onkin säännönmukaisesti erittäin laajakantoinen toimenpide, johon ryhtyminen on merkitykseltään kokonaan toista luokkaa kuin säännöllisten vaalien valmistelutoimenpiteet. Se on asia, joka tietysti kiinnostaa koko valtioneuvostoa yhtä suuressa määrässä kuin jotakin sen erityistä ministeriötä. Senvuoksi on luonnollista, että tämänlainen asia kuuluu lähinnä pääministerin huolenpitoon. Tosin ei pääministerin asema ole meillä sillä tavoin oikeudellisesti korostettu kuin esim. Saksan 1919-vuoden liittovaltiosäännössä eikä hän myös ole milloinkaan tosiasiallisesti saavuttanut sellaista muiden ministereitten yläpuolelle kohoavaa hallituksen päämiehen asemaa, joka on hänen englantilaiselle virkatoverilleen ominainen.[19] Mutta Suomenkin pääministeri on osaksi oikeudellisesti ja — parlamentaarisesta hallitusjärjestelmästä johtuen — varsinkin poliittisesti siinä määrin erikoisasemassa muihin valtioneuvoston jäseniin verrattuna, että eduskunnan hajoituksen on, vaikka nimenomaista säännöstä siitä ei olekaan olemassa, epäilyksittä katsottu kuuluvan hänen toimialaansa. Senvuoksi on pääministerin[20] asiana esitellä hajoituskysymys valtioneuvoston istunnossa presidentin ratkaistavaksi (HM 34,1 §). Siitä johtuu myös, että ne valmistavat toimenpiteet, joita hajoituskysymyksen ratkaiseminen ehkä joissakin tapauksissa edellyttää, kuuluvat valtioneuvoston kanslialle, joka toimii pääministerin alaisena.[21] Tavallisesti asia on kuitenkin jonkin kärjistyneen riitakysymyksen yhteydessä jo oikeastaan ilman muuta kypsynyt ratkaisuvalmiiksi eikä siis kaipaa erikoisvalmisteluja.

Eduskunnan hajoituksen tapaista laajakantoista toimenpidettä ei kuitenkaan viedä pelkästään yhden ministerin, ei edes pääministerin ja

---

[19] *Björksten* s. 137 ja 210—211 sekä *Tarkiainen* s. 106—109.

[20] Mainittakoon, että Englannissa 1922 toimeenpannun parlamentin hajoituksen johdosta virisi kiistaa siitä, oliko pääministerillä oikeus jopa täysin itsenäisesti ja kabinetin mielipiteestä riippumattomana esittää kuninkaalle hajoitusprerogatiivin käyttämistä. Vallitsevana voidaan kuitenkin pitää sitä mielipidettä, jonka mukaan pääministerin on esiteltävä asia kabinetin kannan mukaisena, eikä Lloyd Georgen pääministerikauden jälkeen olekaan tässä kohdin herännyt epäilyksiä. Vrt. *Swift Mac Neill* s. 744—753, *Wang* s. 29—39 ja *Redslob* s. 89—99.

[21] Eduskunnan hajoituksesta ei ole mitään nimenomaista mainintaa VN:n OS:ssä, vaikka siinä juuri valtioneuvoston kanslian kohdalla (6 §:n 2 ja 3 kohta) mainitaan esim. valtiopäivien kokoontuminen ja päättäminen, eduskunnalle annettavat kertomukset sekä valtiopäivistä johtuvat muodolliset toimenpiteet. Hajoituskysymyksen voi kuitenkin katsoa olevan niitä valtioneuvoston kanslian valmisteltaviin kuuluvia »muita valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita, jotka eivät kohdistu minkään ministeriön alaan». VN:n OS 6 §:n 8 kohta.

hänen kansliansa valmistelun perusteella viralliseen esittelyyn ja presidentin ratkaistavaksi. Laki ei tosin säädä, että valtioneuvoston kokonaisuudessaan olisi tehtävä siitä, niinkuin eräistä muista asioista, virallinen esitys presidentille,[22] mutta käytännössä asia kuitenkin aina joutuu koko valtioneuvostossa tosiasiallisen ennakkokäsittelyn alaiseksi. Tuollaisilla epävirallisilla, tärkeiden asioiden luottamuksellista pohdintaa varten usein käytetyillä neuvotteluistunnoilla, joissa ei pidetä pöytäkirjaa, ei ole esitteleviä virkamiehiä läsnä eikä muutenkaan noudateta muotomääräyksiä, saattaa asian myöhemmälle käsittelylle todellisuudessa olla useimmiten aivan ratkaiseva merkitys. Senvuoksi ulotetaankin epävirallinen yhteys tällaisista neuvotteluista tavalla tai toisella säännönmukaisesti myös presidenttiin asti, joten kaikki asianosaiset, sekä valtioneuvoston jäsenet että presidentti, joutuvat niiden avulla jo ennakolta perehtymään toistensa mielipiteisiin ratkaistavista asioista.

Tällaisen osittain virallisen, osittain epävirallisen valmistelun jälkeen pääministeri sitten presidentin puheenjohdolla pidettävässä valtioneuvoston istunnossa esittelee asian virallista ratkaisua varten. Valmistavat epäviralliset neuvottelut ovat säännönmukaisesti selvittäneet asian kaikkien kohdalta siinä määrin, että tästä virallisesta käsittelystä todellisuudessa tulee oikeastaan vain muodollisuus, jonka avulla jo ennakolta tehty asiallinen ratkaisu vain laillistetaan sekä merkitään virallisesti pöytäkirjoihin. Pääministerin esittelyn jälkeen on muiden ministereitten lausuttava mielipiteensä asiasta, elleivät he yhdy pääministeriin. Asiata esittelevän pääministerin, valtioneuvoston muiden jäsenten sekä presidentin kanta tulee siten virallisestikin esille sekä vallitsevan käytännön mukaan ilman muuta myös pöytäkirjaan merkityksi.

Asian ratkaiseminen kuuluu presidentille yksin. Millä tavoin valtioneuvoston parlamentaarinen vastuunalaisuus vaikuttaa tämän päätösvallan käyttämiseen, tulemme esittämään myöhemmin. Joka ta-

[22] Mainittakoon, että itsenäisyytemme aikana, tosin ennen nykyistä HM:oa eduskunnan hajoitus on yhden kerran päätetty tällä tavoin. Kuten edellä s. 84 viitteessä 17 on esitetty, annettiin näet 23/12 1918 määräys uusien vaalien toimittamisesta valtioneuvoston virallisen esityksen perusteella.

Vielä nykyisen HM:n voimaan tultuakin meneteltiin aluksi usein sillä tavoin, että valtioneuvosto teki virallisen, pöytäkirjoihin merkityn päätöksen presidentille tehtävästä esityksestä sellaisissakin asioissa, joita varten laki ei sitä ollut säätänyt. Eduskunnan hajoitukseen ei kuitenkaan ole nykyisen HM:n aikana sovellettu tätä menettelyä, jonka valtioneuvosto onkin 18/9 1924 päättänyt kokonaan poistaa. Vrt. *Björksten* s. 160—162 ja *Erich* II s. 57.

pauksessa voidaan todeta, että valtioneuvoston istunnossa, jossa asia virallisesti ratkaistaan, ei päätösvallan periaatteellisen yksilöllisyyden vuoksi toimiteta lainkaan äänestyksiä eikä muutenkaan noudateta kollegisuusperiaatetta. Kun valtioneuvoston jäsenet kuitenkin ovat vastuunalaisia päätöksestä, elleivät ole ilmoittaneet eriävää mielipidettään pöytäkirjaan (HM 43,2 § verrattuna VN:n OS 45 §:ään), on siitä seurauksena, että eriävien mielipiteitten on pakko tulla tässä tilaisuudessa esille ja oikeastaan myös nimenomaan ilmoitetuksi pöytäkirjaan merkittäviksi, mikäli asianomaiset panevat poikkeavalle mielipiteelleen niin paljon painoa, että katsovat tarpeelliseksi varata itselleen mahdollisuuden pätevästi vedota kannanottoonsa.[23] Senvuoksi joutuu käsittely tällaisessakin valtioneuvoston istunnossa ja siitä pidetty pöytäkirja todellisuudessa ilmaisemaan kunkin ministerin mielipiteen, vaikka varsinaista äänestystä ei toimitetakaan. Meikäläiselle parlamentarismille luonteenomaista on, että niinkin tärkeässä asiassa kuin kysymyksessä eduskunnan hajoittamisesta valtioneuvoston jäsen ei ole vastustavasta ja virallisesti pöytäkirjaan merkittäväksi esittämästään mielipiteestä huolimatta pitänyt välttämättömänä erota ministeristöstä, vaan on tyytynyt tuolla tavoin ainoastaan ilmoittamaan eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan.[24]

Pöytäkirjan lisäksi on päätöksestä laadittava myös toimituskirja. Keisarivallan aikana annettiin määräys eduskunnan hajaantumisesta avoimella kirjeellä ja käskyllä, mutta vaalimääräys asetuksella. Venäjän väliaikainen hallitus sijoitti kummankin määräyksen yhteiseen

[23] Erotuksen tekemisestä pelkästään vastustavan mielipiteen ja vastuunalaisuudesta kieltäytymisen välillä sekä siitä johtuvasta HM 43,2 §:n tulkitsemisesta ks. myöhemmin s. 272 ja viite 45.

[24] Virallisessa käsittelyssä ei pöytäkirjojen mukaan käytännössä ole ilmennyt eriäviä mielipiteitä eduskunnan hajoituskysymyksiä käsiteltäessä muuta kuin 19/4 1929. Silloin ministeri Ingman perustellussa lausunnossaan ilmoitti vastustavansa pääministerin esittämään hajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä. Tähän lausuntoon ilmoitti myös ministeri Castrén yhtyvänsä. Valtioneuvoston muut jäsenet eivät pöytäkirjan mukaan esittäneet eriävää mielipidettä, joten heidän oli VN:n OS:n 45 §:n mukaan katsottava yhtyneen pääministerin esittämään mielipiteeseen. Tämän perusteella presidentti päätti hajoittaa eduskunnan.

Vuonna 1924, Kallion ministeristön yksimielisesti vastustaessa presidentin aikomaa eduskunnan hajoitusta, ei presidentti ottanut tätä kysymystä virallisesti lainkaan käsiteltäväksi vastustavan ministeristön istunnossa, joten siitä ei myöskään pöytäkirjoissa ole mitään merkintää. Kallion hallituksen sijalle nimitetyn Cajanderin ministeristön keskuudessa ei hajoituskysymyksestä tietysti ollut erimielisyyttä. — Samoin olivat presidentti ja valtioneuvosto pöytäkirjojen mukaan yksimieliset 1930 toimitetusta eduskunnan hajoituksesta.

manifestiin. Itsenäisyyden aikana niille on aina annettu avoimen kirjeen ja käskyn muoto. Tässä muodossa on annettu sekä määräys uusien vaalien toimittamisesta että määräys eduskunnan hajaantumisesta silloinkin, kun nuo määräykset on annettu eri aikoina ja erillisillä päätöksillä. Säännönmukainen menettelytapa on kuitenkin se, että kumpainenkin määräys annetaan samalla päätöksellä ja yhdistetään samaan avoimeen kirjeeseen ja käskyyn, johon vielä sisällytetään määräys uuden eduskunnan kokoontumisajankohdasta. Jos viimeksimainittu määräys tahdottaisiin antaa muista hajoitustoimenpidettä koskevista määräyksistä erillään, näyttäisi asianmukaisimmalta antaa sillekin avoimen kirjeen ja käskyn muoto.[25]

Meidän oikeudessamme ei ole säännöstä, joka velvoittaisi tuollaisessa asiakirjassa esittämään erityisiä perusteluita toimenpiteeseen ryhtymiselle. Eipä hajoitussäännöstömme voida katsoa edes välillisesti edellyttävän sellaista välttämättömäksi.[26] Edellä mainitut uusien vaalien toimittamista koskevat erilliset asetukset annettiinkin Venäjän vallan aikana esittämättä koskaan mitään perusteluja. Samoin oli vain yhdessä keisarivallan aikaisessa hajaantumismääräyksessä esitetty perusteluna erityinen syy toimenpiteeseen.[27] Myöskään ei valtionhoitajan 1918—1919 suorittamassa hajoituksessa esitetty toimenpiteelle mitään perusteluja. Muissa hajoitusmääräyksissä on sitävastoin toimenpiteeseen ryhtymisen syy milloin yksityiskohtaisemmin, milloin ylimalkaisemmin ilmaistu.[28] Sellaista menettelyä onkin tietysti pidettävä toimenpiteen laajakantoisuuden vuoksi asianmukaisena.

---

[25] 13/10 1917 ja 7/3 1919 annettiinkin erityinen kutsu eduskunnan kokoontumisesta. Ks. niistä s. 159 viite 105 sekä s. 161 viite 108.

Avointa kirjettä ja käskyä käytetään myös esim. ylimääräisiä valtiopäiviä koolle kutsuttaessa. Avoimesta kirjeestä ja käskystä valtionpäämiehen tahdonilmaisuna ks. myös *Erich* II s. 34—35 ja *Nauman* III s. 413—414.

[26] Toisin oli asian laita esim. Saksan v:n 1919 liittovaltiosäännön 25 §:n mukaan. Tuo säännös näet kielsi nimenomaisesti kahteen perättäiseen hajoitukseen ryhtymisen samasta syystä ja siten itse asiassa edellytti tuon syyn ilmoittamista hajoitusmääräyksen yhteydessä. Vrt. *Schmitt*, AöR 1925 s. 162 ja *Anschütz* s. 181. Sama oli nimenomaan säädetty Espanjan valtiosäännön (9/12 1931) 81,3 §:ssä.

[27] 21/2 1909 annettua hajaantumismääräystä perusteltiin näet nimenomaan sillä, että puhemies Svinhufvud puheessaan valtiopäiviä avattaessa oli esittänyt muka »sopimattoman arvostelun Ministerineuvoston Armossa vahvistetusta päätöksestä niiden Suomen asiain käsittelyn järjestyksestä, jotka koskettavat Keisarikunnan etuja».

[28] 31/7 1917, 18/1 1924, 19/4 1929 ja 15/7 1930. Näitä määräyksiä ja niissä mainittuja syitä käsittelemme myöhemmin käytännöllisten hajoitustapausten selostamisen yhteydessä s. 209—223.

Kun päätöksen perusteluilla ja siinä käytetyllä sanonnalla saattaa joissakin tilanteissa olla huomattava poliittinen merkitys, laadittaneen luonnos sitä koskevaksi avoimeksi kirjeeksi ja käskyksi tavallisesti jo epävirallisissa ennakkoneuvotteluissa. Sen nojalla pääministeri suorittaa sitten esittelynsä ja presidentti määrittelee täsmällisesti päätöksensä. Lopuksi pääministeri allekirjoituksellaan varmentaa ja presidentti allekirjoittaa päätösasiakirjan. Presidentin allekirjoitus ja pääministerin varmennus sen asiakirjan alla, joka sisältää hajoitusmääräyksen, on valtiosääntömme mukaan (HM 34,2 §) presidentin päätösten voimaan tulon edellytys.[29]

Itse asiassa valtiosääntömme on asettanut presidentin päätösten voimaan tulolle vielä toisenkin edellytyksen, nim. niiden erityisen täytäntöönpanon, joka kuuluu valtioneuvostolle (HM 41 §). Tämä merkitsee sitä, että valtioneuvoston tulee tehdä erityinen päätös, jolla se saattaa presidentin päätöksen täytäntöön. Eduskunnan hajoitusta koskevan päätöksen kohdalta tämä merkitsee sitä, että valtioneuvosto päättää hajoituspäätöksen tiedoittamisesta, jonka toimittamistapa tulee myöhemmin selvitettäväksi. Todellisuudessa ei valtioneuvosto lainkaan tee tuollaista päätöstä. Lain kirjaimen täyttämiseksi laaditaan kuitenkin fiktiivinen pöytäkirja, jonka mukaan valtioneuvosto muka olisi heti sen jälkeen, kun presidentti on päätöksensä tehnyt, kokoontunut erityiseen istuntoon ja siinä pääministerin esittelystä tehnyt tuollaisen täytäntöönpanopäätöksen. Ainakin säännöllisissä tapauksissa valtioneuvoston erityinen täytäntöönpanopäätös on pelkkä fiktiivinen muodollisuus.[30]

---

[29] Varmennuksen samoin kuin täytäntöönpanonkin oikeudellisesta merkityksestä ks. s. 251—254, 258—260, 264—265 ja 270—278.

Mainittakoon, että eräiden maiden, kuten Jugoslavian (28/6 1921: 52 §), Kreikan (2/6 1927: 79 §) ja Albanian (1/12 1928: 95 §) valtiosäännöissä vaaditaan tai on vaadittu hajoituspäätökseen kaikkien ministerien varmennus. Myös niissä maissa, joissa valtionpäämiehen päätökseen tarvitaan vain yhden ministerin varmennus, pidetään eritoten parlamentin hajoitusta sellaisena toimenpiteenä, johon voidaan ryhtyä vain koko ministeristön tieten ja vastuulla. Vrt. *Gordon,* La Responsabilité s. 144, *Lammers* s. 115 ja *Gebhard* s. 183.

Niinikään Saksassa oli käytännössä ainakin joskus hajoitusmääräyksessä valtakunnankanslerin lisäksi vielä jonkun muun ministerin varmennus. Vrt. *Poetsch-Heffter,* JöR 1933—1934, s. 66—68.

Mainittakoon, että Englannissa sitävastoin ei kuninkaan julistuskirja parlamentin hajoituksesta (Royal Proclamation) tarvitse mitään varmennusta, vaikka päätös siitä tietysti voidaan tehdä vain pääministerin esityksestä ja kabinetin vastuulla. *Wang* s. 25.

[30] Vrt. *Björksten* s. 169.

Tasavallan presidentin ollessa estyneenä käyttelee hänen tehtäviään hoitava pääministeri myös eduskunnan hajoittamisvaltaa samalla tavoin kuin presidentin muitakin valtaoikeuksia. Hajoituspäätöksen syntyminen tapahtuu silloinkin säännönmukaista menettelyä noudattaen muuten, paitsi että asian esittelyä ei tällöin tietenkään voi suorittaa pääministeri, koska hän itse joutuu ratkaisemaan asian. Esittelyn toimittaa tällöin pääministerin sijasta ensimmäinen ministeri eli siis ministerivuosiltaan vanhin valtioneuvoston jäsen,[31] joka myös varmentaa päätösasiakirjan. Päätöksensä pääministeri tällöin tekee täysin presidentin asemassa eikä siis parlamentaarisen pääministerin asemassa. Kun hän kaikesta huolimatta kuitenkin pysyy myös vastuunalaisena pääministerinä, saattaa hänen tällaisen »kaksoisolentonsa» kummankin puolen toisistaan erillään pitäminen tuottaa ainakin teoreettisia ja ehkä myös käytännöllisiä vaikeuksia.[32]

C. HAJOITUSPÄÄTÖKSEN TIEDOKSI ANTAMINEN.

Eduskunnan hajoitus on vallitsevaan tilanteeseen jyrkällä ja äkillisellä tavalla puuttuva toimenpide, jolla on laajakantoiset oikeudelliset ja poliittiset seuraamukset. Sen ajankohdan määrittelemisen kannalta, jolloin noiden seuraamusten on katsottava syntyvän, saattaa hajoitustoimenpiteen tiedoittamisella olla käytännössäkin huomattava merkitys. Senvuoksi eduskunnan hajoitusta koskevan päätöksen tiedoksi antaminen on erityisellä tavalla järjestettävä.

---

[31] Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30/3 1922, 4,2 §.

[32] Vrt. *Erich* II s. 21, *Björksten* s. 210—211 ja *Hakkila* s. 111. Epätietoiselta näyttäisi, voidaanko presidentin sijassa toimivalla pääministerillä katsoa olevan oikeutta ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen vastoin valtioneuvoston tahtoa vapauttamalla sen ja nimittämällä tilalle erityisen ns. hajoitushallituksen. Jos tällainen oikeus katsottaisiin voitavan hänelle myöntää, olisi hänen tietysti luovuttava, hallituksensa erotessa, presidentin sijaisuudesta, johon tulisi siis uuden hallituksen pääministeri. Hajoituspäätöksen tekeminenkin joutuisi niin ollen uuden pääministerin suoritettavaksi.

Mainittakoon, että Saksan v:n 1919 liittovaltiosäännön mukaan näyttää valtakunnankanslerin asema presidentin sijaisena olleen jonkin verran toisenlainen kuin Suomessa. Hänen toimenpiteitään, jotka olisi ollut valtakunnankanslerin varmennettava, ei näet silloin varmentanut kukaan. *Stier-Somlo* s. 155. Sittemmin muutettiin 17/12 1933 valtiosäännön 51 § siten, että presidentin sijaisuus siirrettiin valtakunnankanslerilta Reichsgerichtin presidentille. Vrt. myös *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 95—102.

Hajoituspäätöksen tiedoittamisessa, joka, kuten edellä on osoitettu, tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanotehtävänä kuuluu valtioneuvostolle, voidaan meillä erottaa useita menettelytapoja.[33] Ensimmäisenä niistä on mainittava se tapa, jolla hajoitustoimenpidettä koskeva päätös saatetaan yleisesti tiettäväksi. Tämä tapahtuu samalla tavoin kuin lakien ja asetusten saattaminen yleiseen tietoon. Valtiosääntö (VJ 22 §) säätää, että eduskunnan hajoitusta koskevat tasavallan presidentin määräykset on lakien ja asetusten tapaan »julistettava». Niinikään se erityisesti säätää hajoitustoimenpiteeseen kuuluvasta eduskunnan hajaantumisesta, että sen on tapahduttava sinä päivänä, jonka presidentti on »julistuttanut» (VJ 20,1 §). Sen jälkeen kun lakeja ja asetuksia ei enää lueta julki kirkkojen saarnastuoleista,[34] ei myöskään eduskunnan hajoitusta koskevia presidentin määräyksiä sillä eikä yleensä muullakaan tavoin varsinaisesti »julisteta». Nykyisin on pidettävä riittävänä, että eduskunnan hajoitusta koskeva presidentin määräys julkaistaan lakien ja asetusten tapaan asetuskokoelmassa. Tällaista julkaisemista koskevan päätöksen valtioneuvosto edellä kerrotuin tavoin tekee presidentin päätöksen täytäntöönpanotoimenpiteenä, minkä jälkeen valtioneuvoston kanslian asiana on huolehtia sen käytännöllisestä toteuttamisesta.

Tämän lisäksi on varsinkin varhaisempina aikoina ollut tapana saattaa eduskunnan hajoitusta koskevat määräykset yleisesti tiedoksi myös virallisen lehden välityksellä.[35] Mitkään lainsäännökset eivät kuitenkaan tällaista menettelyä edellytä. Nykyisten tiedoitusvälineiden kaudella ei sitä enää muistakaan syistä voitane pitää tarpeellisena.

Näiden tapojen lisäksi, joiden tarkoituksena on saattaa eduskunnan hajoitusta koskevat päätökset yleisesti tiettäviksi, voidaan tiedoksi antaminen suorittaa erityisesti tietyille henkilöille tai viranomaisille. Valtio-

---

[33] Vrt. niistä menettelytavoista, joilla parlamentin hajoitus on tiedoitettava muissa maissa, esim. *Wang* s. 111—124, *Jöhricke* s. 39—41, *Gebhard* s. 183, *Spiegel* s. 345—346, *Lammers* s. 117 ja *Poetzsch* s. 161. Vrt. myös *Matter* s. 28, *Berlin* s. 210—211 sekä *Cannac* s. 57.

[34] Laki julkisista kuulutuksista 2/2 1925: 10 §.

[35] Niinpä Venäjän vallan aikana sekä edustajanvaalien toimittamista koskeva asetus että eduskunnan hajaantumista koskeva avoin kirje ja käsky samoin kuin väliaikaisen hallituksen molempia seikkoja koskeva manifesti julkaistiin senaatin toimesta aina myös virallisissa lehdissä. Niinikään valtionhoitaja Mannerheimin määräykset sekä edustajanvaalien toimittamisesta (23/12 1918) että eduskunnan hajaantumisesta (24/2 1919) julkaistiin virallisissa lehdissä. Sitävastoin ei 18/1 1924 ja 19/4 1929 annettujen hajoitusmääräysten kohdalla menetelty siten. Mutta 15/7 1930 annettu hajoitusmääräys taas julkaistiin myös virallisissa lehdissä.

säännön mukaan (VJ 22,1 §) onkin hajoituspäätöksestä, sikäli kuin se koskee uusien vaalien toimittamista, annettava erityisesti tieto »maaherroille sekä niille viranomaisille ja lautakunnille, joiden asiana vaalien toimeenpano on». Oikeastaan tämänkin ilmoittamisen voisi katsoa kuuluvan presidentin tekemän hajoituspäätöksen täytäntöönpanotoimenpiteisiin, jonka suorittamisesta valtioneuvoston niin ollen olisi täytäntöönpanopäätöksessään mainittava. Kun näin ei käytännössä ole menetelty, se johtunee siitä, että tuollaisen ilmoittamisen on katsottu kuuluvan varsinaisesti vaalien toimittamisesta huolehtimiseen, mikä taas ilman erityistä toimeksiantoakin kuuluu oikeusministeriön velvollisuuksiin.[36] Kuitenkin voitaneen todeta, että oikeusministeriönkään taholta ei käytännössä ole tehty oikeastaan sellaista ilmoitusta kysymyksessä oleville viranomaisille, kuin mainitun lainkohdan sanamuoto edellyttää. Oikeusministeriö on ainoastaan lähettänyt maaherroille kirjelmiä, joissa se — aivan samalla tavoin kuin kysymyksen ollessa säännöllisistäkin vaaleista ja siis ikäänkuin olettaen viranomaisilla jo olevan tiedon vaalien toimittamisesta — kehoittaa maaherroja ryhtymään erinäisiin vaaleja varten tarpeellisiin toimenpiteisiin sekä muistuttamaan henkikirjoittajia ym. viranomaisia lain säätämistä velvollisuuksistaan vaalien osalta. Tätäkin menettelyä voidaan tietysti pitää riittävänä tämän yksityiskohdan järjestämiseksi, jota koskevan säännöksen oikea paikka olisikin ehkä paremmin ollut tarkempia yksityiskohtia säännöstelevässä vaalilaissa tai asetuksessa kuin varsinaisessa perustuslaissa.

Sitävastoin ei valtiosäännössä ole minkäänlaista säännöstä siitä, onko ja millä tavoin hajoituspäätöksestä annettava erityisesti tieto myös eduskunnalle itselleen. Käytäntökin on tässä kohdin ollut horjuva. Venäjän vallan aikana senaatin talousosasto toimitti aina eduskunnalle jäljennöksen keisari-suuriruhtinaan antamasta eduskunnan hajaantumista koskevasta avoimesta kirjeestä ja käskystä sekä samoin väliaikaisen hallituksen manifestista. Edustajanvaalien toimittamista koskevasta asetuksesta ei sitävastoin ollut tietysti syytäkään antaa eduskunnalle erityistä tietoa. Valtionhoitaja Mannerheimin helmikuun 24 päivänä 1919 antamaa avointa kirjettä ja käskyä eduskunnan hajaantumisesta saman helmikuun 28 päivänä ei, poiketen siihenastisesta menettelystä, toimitettu erikseen eduskunnan tietoon. Myöskään myöhemmin annettuja hajoitusmääräyksiä ei ole toimitettu erityisesti eduskunnalle, joka tosin niiden antamisen hetkellä onkin ollut hajaantuneena lomalle tai

[36] VN:n OS, 8,2 §.

peräti päättänyt valtiopäivät.[37] Itsenäisyyden aikana annetut hajoitusmääräykset on siis ainoastaan julkaistu joko yksinomaan asetuskokoelmassa taikka sen ohessa myös virallisessa lehdessä, mutta ei lainkaan toimitettu erityisesti eduskunnan tietoon.

Hajoitustoimenpiteen erityistä tiedoittamista eduskunnalle ei epäilemättä voidakaan pitää oikeudellisesti välttämättömänä toimenpiteenä.[38] Valtiosääntö (VJ 22 §) asettaa ainoastaan sen nimenomaisen vaatimuksen, että hajoitustoimenpidettä koskevat presidentin päätökset on lakien tapaan julkaistava ja siis otettava asetuskokoelmaan sekä että vaalimääräys on lisäksi erityisesti tiedoitettava vaaliviranomaisille. Myöskään hajoitustoimenpiteen yleisestä oikeudellisesta luonteesta ei tuollaista tiedoitusvelvollisuutta voitane johtaa. Hajoitustoimenpidettä ei voitane edes siltä osaltaan, joka koskee koolla olevan eduskunnan määräämistä hajaantumaan,[39] pitää jollakin erityisellä tavalla vastaanottamista edellyttävänä tahdonilmauksena.[40] On kylliksi, kunhan se

[37] 18/1 1924 annettiin hajoitusmääräys valtiopäivien väliaikana. Sekä 19/4 1929 että 15/7 1930 eduskunta oli samana päivänä muutamaa tuntia ennen hajoitusmääräyksen antamista päättänyt hajaantua lomalle.

[38] Toista mieltä näyttäisi aikoinaan olleen *Hermanson*, JFT 1910 s. 312—313. Huomattava kuitenkin on, että hänen esityksensä perustuu siihen käsitykseen, että hajoitustoimenpide välittömästi heti katkaisisi edustajanvaltuudet ja että eduskunnan olisi siis sen johdosta heti hajaannuttava. Hermanson on viimeksi mainitussa kysymyksessä myöhemmin asettunut vastakkaiselle kannalle, ja kun lainsäätäjäkin VJ:n uudistuksen yhteydessä 1928 selvensi tämän kysymyksen riidattomaksi, on Hermansonin edellä mainitulta mielipiteeltä siis nykyisin pohja poissa. Hän ei olekaan esittänyt mitään arvostelua esim. siitä, että sen enempää 23/12 1918 annettua, uusia vaaleja koskevaa määräystä kuin myöskään 24/2 1919 annettua hajaantumismääräystä ei saatettu erityisesti eduskunnan tietoon.

Mainittakoon, että Ruotsissa (riksdagsordningen 35 §) hajoitustoimenpide on joko kuninkaan henkilökohtaisesti tai hänen määräämänsä valtioneuvoston jäsenen ilmoitettava molemmille kamareille.

[39] VJ 20,1 §:n sanonnan tuollaisen hajaantumismääräyksen »julistuttamisesta» saattaisi tosin ajatella viittaavan päinvastaiseen tulkintaan. »Julistuttamisella» on kuitenkin alun perin voitu tarkoittaa edellä mainittua hajaantumismääräyksen julki lukemista kirkkojen saarnastuoleista.

[40] Päinvastoin Saksan oikeuden kannalta mm. *Gebhard* s. 183, *Lammers* s. 117, *Anschütz* s. 176, *Jöhricke* s. 7 ja 39 sekä *v. Bülow* s. 11 katsovat, että se on »eine empfangsbedürftige Willensäusserung». Tuollaisten yksityisoikeuden alueella syntyneiden käsiterakennelmien soveltamiseen julkisessa oikeudessa lienee syytä suhtautua sangen varovasti. Mainittakoon että *Andersen* s. 13—22 on, nojautuen arvatenkin Duguit'n ja Kelsenin käsityksiin valtion tahdon epäreaalisuudesta, sitä mieltä, että hallintotointa, joksi hajoitustoimenpidekin hänen mielipiteensä mukaan todennäköisesti olisi luettava, ei voida lainkaan luonnehtia edes tahdonilmaukseksi.

ylipäänsä tulee eduskunnan tietoon. Asetuskokoelmassa julkaisemista voidaan pitää siinä suhteessa riittävänä. Toinen asia on, että hajoituspäätöksen ja erittäinkin hajaantumismääräyksen erityistä tiedoittamista eduskunnalle voidaan pitää tarkoituksenmukaisuus- tai huomaavaisuussyistä tarpeellisena. Ja jos toimenpiteen oikeusseuraamukset on saatava eduskunnan kohdalta mahdollisimman nopeasti voimaan, saattaa tuollainen erityinen tiedoittaminen olla tärkeätäkin.

Menettely hajaantumista koskevaa määräystä eduskunnalle tiedoitettaessa oli Venäjän vallan aikana tavallisesti sellainen, että hajaantumista koskevasta avoimesta kirjeestä ja käskystä lähetettiin jäljennös senaatin varapuheenjohtajan allekirjoittaman kirjeen kera senaatin talousosaston kansliasta eduskunnan puhemiehelle. Puhemiehen kehoituksesta eduskunnan sihteeri sitten luki asiakirjan täysistunnossa.[41] Ainoastaan kerran[42] toimitettiin hajaantumismääräys välittömästi senaatin jäsenen ja asianomaisen esittelijäsihteerin toimesta eduskunnan täysistunnon aikana puhemiehelle senaattorin samalla esittäessä lyhyessä pöytäkirjaan merkityssä puheessa asiakirjan sisällyksen eduskunnalle. Huomattava kuitenkin on, että lyhyen istunnon keskeytyksen jälkeen tämäkin hajoitusmääräys saatettiin eduskunnan tietoon sillä tavoin, että sihteeri puhemiehen kehoituksesta luki määräyksen sisällyksen eduskunnalle.[43]

Nykyisin näyttäisi tiedoksiantotapaa olevan arvosteltava jonkin verran toisin.

Kun tasavallan presidentti ei ole eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen, katsotaan siitä johtuvan, ettei hän voi eduskunnassa henkilökohtaisesti esiintyä muuta kuin lain nimenomaan määräämissä tapauk-

[41] Näin meneteltiin 6/4 1908, 22/2 1909 ja 8/10 1910. Myös 2/8 1917 tuotiin täysistunnon aikana senaatista lähetetty kirje, josta vaadittiin puhemiehen omakätinen kuittaus. Puhemies Manner pani kuitenkin kirjekuoren eduskunnan nähden avaamattomana puhemiehen pöydän laatikkoon. Vaikka yleisesti tiedettiin tuossa kirjekuoressa olleen väliaikaisen hallituksen hajoitusmanifestin, ei sitä luettu eikä pöytäkirjaan otettu siitä merkintää. Istunto lopetettiin vain puhemiehen ilmoitukseen siitä, että eduskunnan seuraavan istunnon ajasta ilmoitetaan erikseen hyvissä ajoin. Tämän hajoitustoimenpiteen pätevyydestä kiisteltiin sittemmin ankarasti, mutta kuten edellä on esitetty, ei kuitenkaan määräyksen tiedoksiantotavan vuoksi, vaan sentähden, että eräillä tahoilla katsottiin, että väliaikaisella hallituksella ei olisi ollut oikeutta ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen, joka siitä syystä siis olisi ollut mitätön. Todellisuudessa ei eduskunnan seuraavaa istuntoa enää voitu pätevästi pitää. Vrt. *Ahava*, Historiallinen aikakauskirja 1925 s. 227 ja *Juva* X s. 147.

[42] 18/10 1909.

[43] 1909 II vp. ptk. s. 1422. Menettely perustui nähtävästi 1906 v:n VJ 26,4 §:ään.

sissa eli siis vain valtiopäiväin avajaisissa ja päättäjäisissä.[44] Toisaalta näyttäisi oikeutemme kuitenkin olevan sillä kannalla, että virallisen yhteyden — ainakin sikäli kuin se tapahtuu kirjallisesti — eduskunnan ja hallituksen välillä täytyy käydä juuri tasavallan presidentin kautta.[45] Senvuoksi näyttäisi siltä, että valtioneuvosto, vaikka sille kuuluukin presidentin päätösten täytäntöönpano, ei kuitenkaan voisi lähettää hajoitusasiakirjaa eduskunnan tiedoksi. Presidentin itsensä täytyisi siis olla mukana tuollaisen kirjelmän lähettämisessäkin. Mikäli hajoitusmääräys tahdottaisiin toimittaa eduskunnan tietoon kirjeellisesti, näyttäisi se siis olevan lähetettävä sinne presidentin allekirjoittaman ja pääministerin varmentaman erityisen lähetekirjelmän ohessa samaa menettelyä noudattaen kuin mikä on vakiintunut hallituksen esityksiä eduskunnalle annettaessa.[46]

Onko tämä siis ainoa tie, jolla hajoitusmääräys voidaan antaa erityisesti eduskunnalle tiedoksi? Tosin se näyttäisi olevan lainsäädäntömme edellyttämä varsinainen tiedoittamistapa, mutta tuskin kuitenkaan ainoa. Meidänkään valtiosääntömme mukaan ei näet liene mahdotonta, että valtioneuvoston jäsen, tässä tapauksessa siis lähinnä pääministeri, hänelle eduskunnan täysistunnossa kuuluvan puhevallan nojalla (VJ 59 §) puheenvuorossaan tekisi ilmoituksen hajoituspäätöksestä ja lukisi asiaa koskevan avoimen käskyn ja kirjeen. Tällainen menettely ei kuitenkaan kävisi päinsä muuta kuin siinä tapauksessa, että hajoitusmääräyksellä voidaan katsoa olevan yhteyttä siihen asiaan, joka puheenvuoroa pyydettäessä on keskustelun alaisena. Pääministerillä enempää kuin kenelläkään muullakaan ei näet ole oikeutta käyt-

---

[44] Vrt. *Erich* II s. 28.

[45] Vrt. Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30/3 1922: 1 § sekä VJ 84 § ynnä *Ståhlberg* s. 57—58, *Hermanson,* JFT 1928 s. 10 ja *sama,* Epäkohtia Suomessa s. 38—39, *Tarkiainen* s. 112 sekä *Hakkila* s. 620.

[46] Kirjallisen yhteyden ylläpitämisessä eduskunnan ja hallituksen välillä näyttäisi käytännössä olevan kirjavuutta, jota tuskin voidaan pitää johdonmukaisena. Vaikka oikeutemme edellä kerrotuin tavoin korostaa yhteyden käymistä presidentin kautta, ei hallituksen esityksiä eduskunnalle, vaikka ne lähetetäänkin presidentin allekirjoittamalla lähetekirjelmällä, kuitenkaan ekspedioida tasavallan presidentin kansliasta, vaan valtioneuvoston kansliasta käsin. Eduskunnan vastaukset näihin esityksiin sitävastoin toimitetaan presidentin kansliaan, josta ne kansliapäällikön lähetteellä toimitetaan edelleen valtioneuvostolle.

Mainittakoon lisäksi, että ne eduskunnalle osoitetut kirjelmät, joissa ilmoitetaan presidentin päättäneen jättää vahvistamatta eduskunnan hyväksymän lain, lähetetään presidentin ja asianomaisen ministerin allekirjoittamina eduskunnalle sen ministeriön toimesta, jonka alaan asia kuuluu, eikä siis valtioneuvoston tai presidentin kanslian toimesta.

tää puheenvuoroa muusta asiasta eikä siinä kosketella muita seikkoja kuin mitkä kuuluvat puhemiehen kulloinkin käsiteltäväksi esittelemään asiaan (VJ 57 § ja TJ 39 §). Tuollaisena käsiteltävään asiaan kuuluvana seikkana täytynee hajoitusmääräyksen julkilukemista pitää esim. silloin, kun tasavallan presidentti on määrännyt eduskunnan heti hajaantumaan. Silloinhan hajaantumismääräyksen yhtenä seurauksena on esitellyn asian käsittelyn keskeytyminen eduskunnan välittömän hajaantumisen vuoksi. Valtioneuvoston jäsen näyttäisi voivan saattaa hajoitusmääräyksen eduskunnan tietoon tällä tavoin puheenvuorossaan joko valtioneuvoston päätöksellään antaman toimeksiannon nojalla taikka nähtävästi myös oma-aloitteisesti pelkän puhevaltansa nojalla.

Lisäksi voinee valtioneuvoston jäsen saattaa hajoitusmääräyksen täysistunnossa eduskunnan tietoon erityisenä ilmoitusasiana, josta silloin lienee puhemiehen kanssa sovittava (vrt. TJ 34,3 §). Sitävastoin ei näyttäisi hyvin soveltuvan eduskunnan työskentelyä koskeviin säännöksiin sellainen menettely, että valtioneuvoston jäsen ilman mitään yhteyttä johonkin käsiteltävään asiaan ja siis omana erillisenä asiana ilman muuta, saamansa puheenvuoron perusteella lukisi hajaantumismääräyksen eduskunnan täysistunnossa.[47] Sen jälkeen kun valtiopäiväjärjestykseen on otettu erityinen säännös (36 §), jonka mukaan valtioneuvosto saattaa »ulkopuolella päiväjärjestyksen antaa eduskunnalle tiedonannon tai ilmoituksen jostakin valtakunnan hallintoa — — — koskevasta asiasta», näyttäisi myös hajoitusmääräyksen tiedoksi antaminen ehkä voivan tapahtua sen mukaisesti. Tällainen tulkinta on kyllä jonkin verran väkinäistä, sillä tuo säännös ei liene tarkoitettu sovellettavaksi erityisesti presidentin päättämien asioiden tiedoksi antamiseen, vaan sanamuotonsa mukaisesti vain valtioneuvoston tiedonantoihin, eikä se muutenkaan hyvästi sovellu tähän tapaukseen.[48]

Mikäli hajaantumismääräyksestä tahdotaan antaa erityinen tieto eduskunnalle, näyttäisi sitä koskevan avoimen käskyn ja kirjeen lähettäminen presidentin allekirjoittaman ja pääministerin varmentaman

[47] Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea mietinnössään s. 33 edellyttää, että hallituksen eduskunnalle antamista esityksistä »voisi joku valtioneuvoston jäsen täysistunnossa tehdä ilmoituksen» eduskunnalle. V:n 1906 VJ:n voimassa ollessa saattoi ilmoituksen tekemisen perustaa siihen, että VJ 26,4 §:n mukaan senaatin jonkun jäsenen oli erityisesti tuotava tuollainen esitys eduskunnalle. Tämän toimenpiteen yhteydessä hän nähtävästi saattoi sitten tehdä ilmoituksen eduskunnalle. Edellä s. 95 mainittu hajoitusmääräyksen ilmoittaminen 18/10 1909 eduskunnalle tapahtui nähtävästi tämän menettelyn mukaisesti. Vrt. *Hermanson*, JFT 1928 s. 17.

[48] VJ 36 §:n sovellutuksessa on käytäntö muutenkin ollut horjuva. Vrt. *Hakkila* s. 478—480.

kirjeen ohella siis olevan asianmukaisinta. Kun tuollainen kirjelmä on toimitettu puhemiehelle, on tämä velvollinen saattamaan määräyksen viipymättä eduskunnan tietoon esittelemällä sen täysistunnossa, joten se tulee myös liitetyksi valtiopäiväasiakirjoihin (vrt. TJ 53,1 §). Muutenkin puhemies on velvollinen huolehtimaan, että hajoituspäätöksen oikeusvaikutukset otetaan eduskunnan toiminnassa huomioon välittömästi ja siis vaikkapa kesken jonkin asian käsittelyä, jopa nähtävästi kesken äänestystoimitusta ja päätöksen tekoakin.[49] Valtiosääntö (VJ 55 §) korostaa erityisesti puhemiehen velvollisuutta huolehtia perustuslakien huomioon ottamisesta eduskunnan täysistunnoissa. Jos puhemies jossakin tapauksessa ei kuitenkaan ottaisi huomioon hänen tietoonsa saatetun hajaantumismääräyksen oikeusseuraamuksia, on tietysti asianmukaista, että asia saatetaan valtioneuvoston jäsenten taholta puheenvuorossa eduskunnan tietoon.[50]

---

[49] Puhemies Mannerin menettely 2/8 1917 hänen työntäessään avaamattomana pöytänsä laatikkoon kirjekuoren, jossa hänen täytyi varmuutta lähentelevällä todennäköisyydellä otaksua olleen hajaantumismääräyksen eduskunnalle, oli senvuoksi ei ainoastaan puhemiehelle arvoton, vaan hänen laillisen velvollisuutensakin vastainen teko. Vrt. tässä edellä viite 41.

[50] Sellainen kilpajuoksunäytelmä, joka Saksan valtiopäivillä sattui 12/9 1932 valtakunnankansleri v. Papenin ja puhemies Göringin välillä, ei meillä kuitenkaan voine tulla kysymykseen jo siitä syystä, että eduskunnan epäluottamuslausepäätöksellä ei meillä ole sellaista vaikutusta, kuin sillä eräillä tahoilla Saksassa katsottiin v:n 1919 liittovaltiosäännön aikana olleen. Vrt. myöhemmin s. 284 viitettä 61.

IV LUKU.

HAJOITUSPÄÄTÖKSEN OIKEUSVAIKUTUKSET.

Eduskunnan hajoitus on varsinkin parlamentaarisessa järjestelmässä toimenpide, jolla saattaa olla erittäin suuri vaikutus valtioelämän kulkuun. Tämän tutkimuksen yhteydessä emme kuitenkaan, kuten jo mainittiin, voi puuttua toimenpiteen poliittisiin vaikutuksiin emmekä sen yhteydessä oleviin valtio-opillisesti mielenkiintoisiin seikkoihin,[1] vaan kiinnitämme huomion yksinomaan asian oikeudelliseen puoleen. Kun hajoitusvallan käyttäminen niinikään tulee erikseen tarkasteltavaksi valtio- ja oikeusjärjestyksemme kokonaistaustaa vasten, rajoitumme tässä selvittämään vain niitä oikeudellisia erikoisseuraamuksia, jotka johtuvat välittömästi itse hajoitustoimenpiteestä.

Tällöin voidaan aluksi todeta, että ne seuraamukset, jotka meidän valtiosääntömme liittää hajoitustoimenpiteeseen, rajoittuvat koskemaan vain toimenpiteen varsinaista kohdetta, eduskuntaa. Meillä ei, kuten eräissä muissa maissa,[2] hajoitustoimenpiteestä johdu oikeusseuraamuk-

[1] Mainittakoon, että myös *Matter* s. 32 jakaa hajoitustoimenpiteen vaikutukset poliittisiin ja juridisiin. Edellisiin kuuluvat ne seikat, jotka johtuvat »vetoamisesta kansaan», ja jälkimmäisiin vanhan parlamentin häviäminen, uusien vaalien valmistelu ja toimittaminen sekä uuden parlamentin kokoontuminen. Vrt. myös *Cannac* s. 67 ja 75—76.

[2] Niinpä Ranskan valtiosääntö kieltää hallitukselta oikeuden sotatilan julistamiseen sekä uusien lainojen ottamiseen hajoitustoimenpiteen ja uusien vaalien välisenä aikana. *Barthélemy & Duez* s. 690. Useissa nyttemmin jo kumotuissa valtiosäännöissä on sitävastoin ollut säännöksiä, jotka hajoitustapauksessa päinvastoin laajentavat hallituksen valtaa esim. antamalla sille oikeuden ns. hätäasetusten käyttämiseen vieläpä, budjettivaltuuden puuttuessa, myös oikeuden edellisen vuoden tulo- ja menoarvion soveltamiseen. *Mirkine-Guetzévitch*, Les nouvelles tendances s. 29—32 ja *Burdeau* s. 380—388 ja 402—419. Niinikään on useissa nyttemmin jo kumotuissa valtiosäännöissä uudella parlamentilla ollut oikeus tutkia joko ensimmäisen tai ainakin toisen perättäisen hajoitustoimenpiteen aiheellisuutta ja ryhtyä siitä aiheutuviin erikoistoimenpiteisiin, jotka ovat saattaneet ulottua aina valtionpäämiehen erottamiseen asti. *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 189—197 ja Espanjan valtiosäännön (9/12 1931) 81,4 §.

sia, jotka supistaisivat tai laajentaisivat valtionpäämiehen tai ministeristön toimivaltaa taikka muuten siihen vaikuttaisivat joko ennen uuden parlamentin kokoontumista taikka sen jälkeen. Niinikään ei meidän valtiosääntömme ole asettanut mitään valvontavaliokuntia tai muita erikoiselimiä valvomaan hallituksen toimintaa taikka muuten toimimaan eduskunnan sijassa hajoitustoimenpiteen ja uuden eduskunnan valitsemisen tai kokoontumisen välisenä aikana.[3] Hajoitustoimenpiteen välittömät oikeusseuraamukset rajoittuvat meillä niihin, jotka johtuvat eduskunnan kokoonpanon uudistumisesta.

Sitävastoin näyttäisi eduskunnan hajoituksen oikeusvaikutuksiin liittyvän meidän valtiosääntömme mukaan muutamia erikoislaatuisia pulmakysymyksiä, joille muiden maiden oikeudesta — Ruotsia kenties kuitenkaan lukuunottamatta — lienee vaikeata löytää vertauskohtia. Osaksi nämä johtuvat siitä meidän hajoitussäännöstöllemme ominaisesta ja muualla verraten harvinaisesta erikoisuudesta, että hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen ei meillä välittömästi katkaise edustajien toimivaltuuksia eikä eduskunnan työskentelymahdollisuutta, vaan ne jatkuvat aina uusien vaalien toimittamiseen asti. Vaikeammin ratkaistavat ja ehkä meidän oikeudellemme myös eniten omalaatuiset pulmat johtuvat nähtävästi kuitenkin eräästä toisesta seikasta.

Ne edellä (s. 62—66) kuvatut eduskunnan yhtenäiset työskentelyjaksot, joita sanotaan valtiopäiviksi, on näet meidän — samoin kuin nähtävästi myös Ruotsin — valtiosäännössä järjestetty varsin erikoisella tavalla. Syynä näihin erikoisuuksiin näyttäisi olevan se, että valtiopäiväinstituutti on nykyiseen kansanedustuslaitokseemme vain omaksuttu jokseenkin sellaisenaan, jollaiseksi se säätyvaltiopäivien aikana oli muodostunut. Pyrittäessä mahdollisimman uskollisesti säilyttämään menneitten aikojen perintöä on valtiopäivälaitosta kenties pidetty sellaisena pääasiallisesti muotoseikkana, jonka uudistamiseen ei tarvinnut kiinnittää suurtakaan huomiota, koska näytti olevan mahdollista mukauttaa uuden edustuslaitoksen työskentely siihen yhtä hyvin kuin vanhankin. Todellisuudessa se kuitenkin näyttäisi olevan jollakin tavoin liian jyrkkärajainen ja kankea voidakseen joustavasti mukautua nyky-

[3] Useissa nyttemmin jo kumotuissa valtiosäännöissä oli tällaisia valvontavaliokuntia järjestetty taikka erikoissäännöksellä annettu jollekin parlamentin tavalliselle valiokunnalle mahdollisuus toimia hajoituksen jälkeenkin erityisesti sitä tarkoitusta varten. *Mirkine-Guetzévitch,* Les nouvelles tendances s. 29—32, *Burdeau* s. 179—185 ja *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 20, 123 ja 133.

aikaisen eduskuntatyöskentelyn vaatimuksiin.[4] Ja erittäinkin siinä poikkeuksellisessa häiriötilanteessa, jota eduskunnan hajoitus merkitsee, siitä aiheutuu runsaasti ristiriitatilanteita, joihin saattaa, kuten saamme nähdä, olla sitäkin vaikeampi löytää tyydyttävää ratkaisua, kun niiden mahdollisuus ei näytä lainkaan kiinnittäneen lainsäätäjän huomiota.

A. VAIKUTUKSET EDUSKUNTAAN SEN SILLOISESSA KOKOONPANOSSA.

1. *Edustajanvaltuuksien jatkuminen ja niiden päättyminen.*

Aikaisemmin on jo useasti viitattu siihen meidän oikeudellemme ominaiseen erikoisuuteen, että valtiosääntö korostaa hajoitustoimenpiteessä ensisijaisena seikkana uusien edustajanvaalien toimittamista. Mutta kuten jo myös on viitattu, tuo eduskunnan hajoitusta koskevien säännöstemme (HM 27 § sekä VJ 3 ja 20 §) sanamuoto ei ole pelkkä ilmaisullinen erikoisuus, vaan se kuvastaa myös erinomaisesti sitä sisällystä, jota erityisesti meidän oikeutemme mukaan voidaan pitää hajoitustoimenpiteelle ominaisena. Se viittaa näet siihen tosiasiaan, että nimestään huolimatta eduskunnan hajoituksessa sittenkin on pääasiana uuden eduskunnan syntyminen eikä siis vanhan häviäminen. Kun me nyt kuitenkin suuntaamme ensiksi katseemme hajoitustoimenpiteen vaikutuksiin silloisen eli siis vanhan eduskunnan kohdalla, se tapahtuu siksi, että

---

[4] Muissa maissa tästä säätyvaltiopäiville ominaisesta työskentelyn järjestelytavasta näyttääkin luovutun ja parlamentin toiminta järjestetyn joustavammin käytännön tarpeita vastaamaan. Vrt. esim. *Anschütz* s. 172—176 sekä *Dareste* III s. XCIV hakusanan »Sessions des Chambres, Conseils et Landsgemeinde» yhteydessä mainitut eri maiden valtiosääntöjen kohdat. Vrt. myös edellä s. 64 viite 18.

Mainittakoon, että myös Ruotsin nykyisen oikeuden hajoitussäännöstö näyttää olevan miltei sovittamattomassa ristiriidassa valtiopäiväsäännöstön kanssa, vaikkakin nähtävästi jonkin verran toisella tavalla kuin meillä. Tämän pulmakysymyksen ympärille on siellä muodostunut suorastaan kaksi vastakkaista teoreettista suuntaa, nim. »nyriksdagsteorien», jonka mukaan hajoitustoimenpide katkaisee varsinaiset valtiopäivät sillä tavoin, että vaalien jälkeen alkaa kokonaan uudet valtiopäivät, sekä toinen suunta, »fortsättningsteorien», jonka mukaan hajoitus vain keskeyttää valtiopäivät ja vaalien jälkeen seuraa siis vain jatko edellisiin, keskeytyneisiin valtiopäiviin. Ks. esim. *Melander*, SvT 1934 s. 381—395, *Lagerroth*, SvT 1926 s. 399—406, *Malmgren* I s. 334—338, *Sundin* s. 81, *Rydin* 2 II s. 403—408 ja *Hagman*, Sveriges Grundlagar I s. 293—294 ja 298—300. Vrt. myös Tanskan oikeuden kannalta *Berlin* I s. 457.

toimenpiteen vaikutukset tulevat siellä ensiksi näkyviin ja esiintyvät vasta myöhemmin uuden eduskunnan syntymisessä. Vanha on saatava ensin pois, ennenkuin uutta voidaan ajatella tilalle.

Meidän oikeutemme hajoitussäännöstön äsken mainittu erikoisuus ilmeneekin ennen kaikkea toimenpiteen vaikutuksissa vanhaan eduskuntaan. Historiikissa on jo mainittu, että hajoitussäännöstömme tulkinnassa on juuri tässä kohdin aikoinaan ilmennyt jyrkästi vastakkaisia mielipiteitä. Pääasiassa valtio-oikeutemme varsinaisten tutkijoiden ja tuntijoiden taholta esitettiin sellaista, etupäässä mannermaisen oikeustieteen kehittelemien oppien kiteyttämää käsitystä, että eduskunnan hajoitus meilläkin merkitsisi edustajanvaltuuksien välitöntä katkeamista ja senvuoksi heti samanaikaisesti tapahtuvaa eduskunnan välttämätöntä hajaantumista.[5] Varsin taitavasti puolustettiin kuitenkin jo silloin myös vastakkaista kantaa, jonka mukaan edustajanvaltuudet olisivat voineet jatkua ja eduskunta siis myös pitää istuntojaan »hajoituksesta» huolimatta aina uusien vaalien toimittamiseen asti.[6] Sitten kun 23 päivänä joulukuuta 1918 annetun, uusien edustajanvaalien toimittamista koskevan määräyksen jälkeen oli käytännössä sallittu eduskunnan jäädä koolle ja pitää istuntojaan aina vaalipäivän aattoon asti, edellä mainituista vastakkaisen tulkinnan kannattajista Hermanson tarkisti mielipiteensä ja, eräisiin uuden hallitusmuodon säännöksiin (HM 24, 27 ja 76 §) ja valtiopäiväjärjestykseen tehtyihin muutoksiin (VJ 17 §) vedoten, asettui kannattamaan edustajanvaltuuksien jatkumismahdollisuutta vaalimääräyksen antamisen jälkeenkin. Erich sitävastoin periaatteellisesti pysyi mainituista seikoista huolimatta aikaisemmin omaksumallaan kannalla.[7]

Omasta puolestamme näyttäisi ainakin näin jäljestä päin olevan jokseenkin selvää asettumisemme kannattamaan sitä mielipidettä, joka esitti edustajanvaltuuksien voivan jatkua ja eduskunnan siis pitää istun-

---

[5] *Hermanson*, JFT 1910 s. 301—316 sekä *Erich* I s. 311—313, *sama*, Lakimies 1910 s. 291—297, *sama*, Staatsrecht s. 74—75 ja *sama*, Lakimies 1924 s. 9—15.

[6] *Setälä*, Lakimies 1910 s. 298—304 sekä *Ståhlberg*, Lakimies 1912 s. 210.

[7] *Hermanson* s. 67 ja *sama*, JFT 1924 s. 61 sekä *Erich* I s. 309—313 sekä *sama*, Lakimies 1924 s. 9—15 ja *sama*, SvT 1928 s. 490. Vasta sen jälkeen kun ko. lainkohtaa selvennettiin VJ:n uudistuksen yhteydessä on *Erich*, SvT 1928 s. 489—490 katsonut voivansa tulkita sitä tuon toisen vaihtoehdon mukaisesti. Mainittakoon kuitenkin, että Erich jo v:n 1917 kriitillisinä aikoina näyttää olleen valmis myöntämään eduskunnalle mahdollisuuden jäädä koolle vielä sen jälkeen kun se hajoitusvallan haltijana olisi itse päättänyt määrätä uudet vaalit toimitettavaksi. *Erich*, Suomen oikeusasema s. 138 ja *sama*, Nordisk Tidskrift 1937 s. 302. Vrt. myös *Ahla* s. 423—424.

tojaan uusien vaalien määräämisestä huolimatta aina vaalien toimittamiseen asti. Meidän ei kuitenkaan ole syytä lähemmin puuttua tähän kiistakysymykseen, koska sillä ei ole enää muuta kuin historiallinen merkitys. Lainsäätäjä on näet, kuten historiikissa on mainittu, selvästi ratkaissut tämän kysymyksen valtiopäiväjärjestyksen uudistamisen yhteydessä. Nykyisin kun edustajien toimivallan jatkumista koskeva säännös on valtiopäiväjärjestyksen 3 §:ssä viimeisenä ja erillisenä momenttina, ei voi enää olla epäilystä siitä, että se koskee myös edellisessä, toisessa momentissa mainittua eduskunnan hajoitustapausta. Uusien vaalien määräämisestä huolimatta edustajan toimivalta nykyisen oikeutemme mukaan siis riidattomasti jatkuu, kunnes nuo vaalit on toimitettu.[8]

Tällöin joutuu siis ratkaistavaksemme kysymys, mikä on tarkemmin määriteltynä se ajankohta, jolloin voidaan katsoa, että edustajanvaalit on toimitettu. Vastaus tähän kysymykseen ratkaisee edustajan toimivallan päättymisen ei ainoastaan lainsäädäntökauden päättyessä ennenaikaisesti hajoitustoimenpiteen johdosta, vaan myös sen jatkuessa ilman sitä säännönmukaiseen loppuunsa asti. Vastaus ei kuitenkaan ole aivan niin helposti annettavissa kuin miltä ehkä ensi silmäyksellä näyttää. Säännöksen sanamuodosta käy kyllä selvästi ilmi, että edustajan toimivalta ei lopu vielä vaalitoimituksen alkaessa; toimivalta ilmeisesti jatkuu aina siihen asti, kunnes vaalit on toimitettu loppuun asti. Mutta laki ei ole missään määritellyt eikä edes johdonmukaisesti edellyttänyt ajankohtaa, jota epäilyksittä voitaisiin pitää vaalien toimittamisen loppuna.

Vaalilaki erottaa edustajanvaaleissa pääasiallisesti kaksi eri toimitusta: ensiksikin varsinaisen kaksipäiväisen äänestystoimituksen ja toiseksi vaalin lopullisten tulosten määräämisen, jonka keskuslautakunnat toimittavat. Jälkimmäinen päättyy vielä nykyisinkin vasta useita päiviä edellisen jälkeen, eikä sitäpaitsi suinkaan yht'aikaa kaikissa vaalipiirien keskuslautakunnissa. Näiden kahden vaihtoehdon välillä näyttäisi valinta olevan suoritettava. Vaalit on siis katsottava loppuuntoimitetuiksi joko silloin, kun äänestämiselle asetettu määräaika toisena vaalipäivänä on päättynyt (EVL 38 §), taikka vasta silloin, kun kaikissa keskuslautakunnissa on äänet laskettu, vaalin tulokset määrätty ja asianomaiset ehdokkaat julistettu valituiksi (EVL 65 ja 66 §).

Edustajan toimivallan alku lasketaan siitä hetkestä, jolloin vaalilautakunta on julistanut hänet valituksi (VJ 3_3 §). Senvuoksi näyttäisi rat-

[8] Samoin nykyisin epäröimättä myös *Hermanson*, s. 66—67 ja *Erich*, SvT 1928 s. 489—490.

kaisu edellä mainitun kahden vaihtoehdon välillä tuon toimivallan päättymisenkin osalta luontevimmin lankeavan tuohon samaan ajankohtaan. Tähän voidaan kuitenkin huomauttaa, että laki (VJ $3_{,3}$ §) on sittenkin kenties tarkoituksellisesti valinnut tuollaiset toisistaan poikkeavat sanonnat osoittamaan toimivallan alkamista ja sen päättymistä. Toiseksi ainakin yleinen käsitys pitänee varsinaisia vaaleja itse asiassa jo silloin toimitettuina, kun äänestys on päättynyt.[9] Äänestyksen jälkeenhän näyttää olevan jäljellä oikeastaan vain pelkkä vaalin tuloksen määrääminen. Lisäksi vaalilakikin käyttää useassa kohdin (EVL 38, 39, 43, 49, 51 ja 52 §), jopa edustajille annettavan valtakirjan sanamuodossa (68 §) sanontoja »vaali», »vaalitoimitus» tai »vaalin toimittaminen» ilmeisesti tarkoittamaan juuri ainoastaan varsinaista äänestystä. Toisaalta vaalilaki kuitenkin on sikäli epäjohdonmukainen, että siinä voidaan osoittaa useita sellaisia kohtia, joissa äänestys erotetaan muista vaaleihin kuuluvista toimituksista ja samalla kutsutaan sitä nimenomaan erityiseksi »äänestystoimitukseksi» (EVL 49, 50, 51 ja 52 §). Lisäksi käytetään tietysti vaalin tulosten määräämisestä tuota nimitystä »toimitus» (70 §).

Kun näistä keskenään ristiriitaisista sanonnoista ei näytä johtuvan selvää ratkaisua kummankaan vaihtoehdon hyväksi, ei liene muuta keinoa kuin koettaa harkinnalla päästä johdonmukaiseen ja luontevaan tulokseen. Tällöin on huomattava, että vaikka äänten laskeminen yleensä onkin vain sen tuloksen selville ottamista ja toteamista, jonka ainekset on äänestystoimituksessa jo lopullisesti saatu aikaan, on sen yhteydessä kuitenkin jäljellä pari seikkaa, joilla on mahdollisuus myös asiallisesti muuttaa äänestykseen perustuvaa tulosta. Jos näet joku äänestyksen perusteella valittujen joukkoon tulleista ja kenties jo asianmukaisesti valituksikin julistetuista on ollut sellainen, että hänen nimeään ei ole ollut ilmoitetulla ja julkaistulla ehdokaslistalla, ei häntä voida lopullisesti pitää edustajana, ennenkuin hän on antanut suostumuksensa edustajantehtävän vastaanottamiseen. Jos hän ei annakaan tuota suostumustaan, tulee hänen sijallensa seuraava ehdokas suurimman lopullisen vertausluvun saaneiden sarjasta. (EVL $66_{,4}$ §). Saman-

[9] Mainittakoon, että *Matter* s. 108, selvittäessään uuden eduskunnan kokoontumisajankohtaa hajoitustoimenpiteen jälkeen, määrittelee Ranskan oikeuden kannalta, että vaalit on katsottava toimitetuiksi silloin, kun äänestys on loppuun saatettu, eikä siis vasta äänten laskennalla ja tuloksen toteamisella. *Barthélemy & Duez* s. 386, 488 ja 561 sitävastoin pitää varsinaisen äänestyksen ohella vielä myös sitä toimitusta, jolla valituksi tulleet edustajat määrätään, edellisen kanssa samanarvoisena sekä niitä kumpaakin yhteenkuuluvina vaalien perustavaa laatua olevina toimenpiteinä.

tapainen on asian laita myös sellaisen valittujen joukkoon päässeen ehdokkaan kohdalta, joka jossakin toisessa vaalipiirissä on tullut valituksi vielä suuremmalla lopullisella vertausluvulla (EVL 66,2 §). Molemmat nämä seikat muuttavat siis vielä äänestystoimituksen jälkeen vaalin tulosta siitä, mikä se olisi pelkän ääntenlaskun perusteella.

Vaalilaki (EVL 66,4 ja 66,5 §) näyttää tosin säännöstelleen kysymyksessä olevan tarkistusmenettelyn erityisesti suostumustaan antamattoman ehdokkaan osalta, ikäänkuin se ei enää kuuluisikaan enempää vaaleihin kuin sen tuloksen määräämiseen. Suostumuksen hankkiminen on näet säädetty tapahtuvaksi vasta sitten, kun asianomaiset ehdokkaat ja tämä epävarma siis heidän mukanaan on jo julistettu valituiksi. Samoin on myös hänen paikkansa, jos hän ei sitten annakaan suostumustaan, täytettävä varamiehellä aivan samalla tavoin kuin yleensäkin kesken vaalikautta avoimeksi tullut edustajanpaikka täytetään. Tällaiseen epäjohdonmukaiseen menettelyyn on — tuskin kuitenkaan riittävällä syyllä — luultu olevan pakko mennä nähtävästi siitä käytännöllisestä syystä, että sen avulla on pyritty saamaan vaalien lopullinen tulos mahdollisimman nopeasti virallisesti selvitetyksi. Tällainen seikka ei kuitenkaan ole asiallisesti voinut muuttaa sitä tosiasiaa, että vaalin tulos siis selviää lopullisesti itse asiassa vasta sitten, kun tuollaisesta suostumuksesta riippuva epävarmuus on poistettu.

Näin ollen voimme siis todeta, että vaalien tulos ei asialliselta sisällykseltäänkään tule pelkällä äänestyksellä todella lopulliseksi. Äänestyksen jälkeen vaalien tulokseen saattaa vielä vaikuttaa ratkaisevasti, paitsi äänestyksen tulos jossakin toisessa vaalipiirissä, ennen kaikkea se kokonaan äänestyksestä riippumaton seikka, että joku ehdokas, joka äänestyksen perusteella tulisi valituksi, ei suostukaan ottamaan edustajantehtävää vastaan. Tämän vuoksi ei vaaleja voitane katsoa vielä pelkällä äänestyksellä lopullisesti toimitetuiksi.

Nyt nousee kuitenkin eteemme uusi pulma. Tästä kannasta johtuu näet, että vaalien toimittamista ei voida katsoa päättyneeksi itse asiassa vielä silloinkaan, kun keskuslautakunnat ovat julistaneet asianomaiset ehdokkaat valituiksi. Tuloshan muuttuu, kuten äsken osoitettiin, vielä senkin jälkeen, jos julkaistulla ehdokaslistalla olematon, mutta valituksi tulemiseen riittävän äänimäärän saanut ehdokas valituksi julistamisesta huolimatta kieltäytyy ottamasta vastaan edustajan tehtävää. Täysin lopullinen on tulos ja siis myös itse vaali vasta sitten, ehkä viikkoja tuloksen virallisen julistamisen jälkeen, kun tämä epävarmuus on saatu selvitetyksi (EVL 66,5 §). Ja oikeastaanhan tulos voi vielä senkin jälkeen muuttua asianomaisessa järjestyksessä tehdyn vaalivali-

tuksen johdosta annettavan päätöksen avulla. Onko nyt siis katsottava, että edellisen eduskunnan jäsenten toimivalta jatkuu siihen asti, kunnes viimeinenkin tuollainen epävarmuus on poistettu, ehkäpä aina siihen asti, kunnes viimeinenkin vaaleista tehty valitus on lopullisesti ratkaistu?

Tällainen kanta olisi ilmeisesti varsin outo. Muusta puhumatta se veisi siihenkin, että meillä siitä lähtien, kun keskuslautakunnat ovat julistaneet asianomaiset ehdokkaat valituiksi, olisi kaksinkertainen määrä toimivaltaisia kansanedustajia: vanhan eduskunnan jäsenet, joiden toimivalta vielä jatkuu, ja toisaalta uuden eduskunnan jäsenet, joiden toimivalta on alkanut heidän julistamisestaan valituiksi (VJ 3_3 §). Ilmeistä on, että edustajan toimivallan jatkumiselle täytyy asettaa jokin raja ennen uusien vaalien täysin lopullisen tuloksen vahvistumista.

Tuollainen raja näyttäisi sittenkin olevan parhaiten paikallaan siinä kohdassa, jonka vaalilakikin edellä kerrotulla tavalla on tahtonut leimata vaalin tulosten määräämistoimituksen viralliseksi päätepisteeksi. Tämä olisi siis se ajankohta, jolloin keskuslautakunta on julistanut päätöksensä ja samalla myös asianomaiset ehdokkaat valituiksi edustajiksi. Tosin saattaisi vaalin tulos vielä tämän jälkeen muuttua mm. sen edellä mainitun seikan johdosta, että julkaistulla ehdokaslistalla olematon, mutta valituksi tulemiseen riittävän äänimäärän saanut ehdokas kieltäytyy. Eduskunnan toiminnan kannalta tilanne olisi tällöin samanlainen kuin silloin, kun edustajana jo olleen henkilön sijaan tulee varamies. Kunnes tällaiselle sijaan tulijalle on annettu valtakirja, eduskunta siis joutuisi toimimaan vajaalukuisena. Tällainen seikka, joka voi sattua kesken eduskunnan työskentelykauden, sitä häiritsemättä, ei voi olla esteenä edustajanvaltuuksien päättymiskohdan sijoittamiselle siihen ajankohtaan, jolloin keskuslautakunta julistaa vaalien tulosta koskevan päätöksensä.

Tässä esittämämme kanta näyttäisi lisäksi saavan varsin huomattavaa tukea eräästä perustuslain omasta sanonnasta. Määritellessään uuden eduskunnan kokoontumisajankohdan sellaisen tapauksen varalta, että vaaleja ei ehdittäisi suorittaa loppuun ennen seuraavien valtiopäivien säännönmukaista alkamispäivää, valtiosääntö näyttää rinnastavan keskenään vaalien loppuunsuorittamisen ja toisaalta juuri niiden tuloksen julkaisemisen. Se näet säätää (VJ 20_2 §) valtiopäivien tuollaisen siirtyneen kokoontumisajan laskettavaksi siitä ajankohdasta, jolloin vaalien tulos julkaistaan. Vaalit täytynee niin ollen katsoa loppuun

suoritetuiksi silloin, kun niiden tulos edellä kerrotuin tavoin on julistettu.

Omaksumamme kannan mukaan tulisi siis edustajien toimivalta alkamaan samasta ajankohdasta, johon edellisten edustajien valtuus päättyy. Tällainen vanhan kuoleman ja uuden syntymän osuminen samaan ajankohtaan merkitsee tietysti myös huomattavaa järjestelyteknillistä etua. Mutta järjestelyssä tulisi kaikesta huolimatta tällöinkin olemaan eräs pieni ristiriita, joka merkitykseltään on niin vähäinen, että sitä voitaneen pitää tuskin muuna kuin eräänlaisena kauneuspilkkuna. Keskuslautakunnat eivät näet julista päätöksiään yhteisestä sopimuksesta samalla kellonlyömällä, vaan kukin muista välittämättä, heti kun sen vaalipiirin tulos on saatu selville. Tästä eri keskuslautakuntien päätösten erillisestä julistamisesta johtuva aikaero saattanee nykyisinkin [10] eräissä tapauksissa venyä muutaman päivän pituiseksi. Kun edustajien toimivallalla on periaatteessa merkitystä vain heidän toimiessaan yhteisenä kollegiumina, kokonaisen eduskunnan jäseninä, pitäisi tuolla toimivallalla tietysti oikeastaan olla yhteinen alkamis- ja päättymishetki.

Edustajanvaltuuksien äärimmäisen rajan tuollainen tarkka määrääminen ei käytännössä tietysti voine tulla kysymykseen. Mutta mikäli se joskus todella osoittautuisi tarpeelliseksi, ei mikään näyttäisi olevan esteenä sille, että rajoittavaksi ajankohdaksi valittaisiin se, jolloin keskuslautakunnista viimeinen on ehtinyt julistaa päätöksensä ja niin ollen kaikki uuden eduskunnan jäsenet on julistettu valituiksi. Tosin sillä osalla uuden eduskunnan jäsenistä, joka on toisten keskuslautakuntien toimesta jo aikaisemmin julistettu valituksi, olisi toimivalta lain (VJ 3_3 §) sanamuodon mukaan jo ennen tuota ajankohtaa. Asiallista merkitystä tuollaisella eräiden eduskunnan jäsenten muodollisella toimivallalla ei kuitenkaan voisi olla ennen kuin vasta sitten, kun eduskunta kokonaisuutena on toimikelpoinen. Ja sellainen saattaisi uusi eduskunta olla tietysti vasta sitten, kun kaikki sen jäsenet on julistettu valituiksi. Tämänkään vuoksi ei kysymyksessä olevaa ristiriitaa tarvinne järjestelytekniikankaan kannalta pitää muuta kuin eräänlaisena kauneusvirheenä.

Loppujen lopuksi näyttää siis olevan päädyttävä siihen tulokseen, että vanhan eduskunnan ja sen jäsenten toimivallan äärimmäinen raja

[10] Aikaisemmin edustajanvaalin tuloksen selviäminen saattoi venyä huomattavan pitkälle. Niinpä 1919 Hämeenläänin eteläisessä vaalipiirissä lopullinen tulos näkyy selvinneen vasta eduskunnan kokoontumispäivän aattona. Helsingin Sanomat 1/4 1919.

ulottuu siihen hetkeen asti, jolloin edustajanvaalien keskuslautakunnista viimeinen on julistanut asianomaiset ehdokkaat vaalipiiristään valituiksi uuden eduskunnan jäseniksi. Tästä samasta ajankohdasta voitaneen katsoa myös uuden eduskunnan kokonaistoimikelpoisuuden alkavan, vaikka laki varustaakin sen jäsenet yksitellen periaatteellisella toimivallalla jo sitä mukaa kuin heidät julistetaan valituiksi.[11] Näin ollen voitaisiin siis katsoa, että — yhdentekevää, onko vanha eduskunta hajoitettu taikka päättyykö sen toimivalta säännönmukaiseen tapaan vaalikauden lakimääräiseen loppumiseen — meidän maamme ei tarvitse milloinkaan olla eduskuntaa ja toimivaltaisia edustajia vailla. Vanha eduskunta kuolee — tapahtuipa se sitten luonnollisella tavalla tai hajoitustoimenpiteen johdosta ennenaikaisesti — aina vasta uuden eduskunnan syntymiseen.

Muiden maiden valtiosäännöissä on, kuten aikaisemmin on mainittu, parlamentin hajoitus sitävastoin yleensä [12] järjestetty sillä tavoin, että

[11] Mainittakoon, että Virossa, jonka valtiosääntö (59 ja 68 §) parlamentin hajoittamisen sijasta puhui vain uusien vaalien toimittamisen määräämisestä, oli nimenomaan säädetty, että vanhan parlamentin jäsenten toimivalta loppuu ja uuden alkaa silloin, kun vaalien tulos on julistettu. 17/8 1937 annetun valtiosäännön 68 §.

Niinikään voidaan mainita, että meillä eduskunnan puhemies Kallio lausui v:n 1935 vp:n päättäjäispuheessaan mm. näin: ». . . edustajanvaltakirjamme ovat vielä voimassa, kunnes 1 ja 2 päivänä heinäkuuta valittavat edustajat saavat valtakirjansa . . .» V:n 1935 vp. ptk. s. 4481. Ks. myös *Hakkila* s. 372.

[12] Huomataksemme vain — Viroa lukuunottamatta — eräissä nyttemmin jo kumotuissa tai syrjäytetyissä maailmansodan jälkeisissä valtiosäännöissä, nim. Latviassa (15/2 1922 annetun valtiosäännön 49 §), Itävallassa (1/10 1920: 27 ja 29 §) sekä Braunschweigin (6/1 1922: 26 §), Hampurin (7/1 1921: 15,2 §) ja Lyypekin (28/5 1920: 23 §) osavaltioissa ovat edustuslaitoksen valtuudet ja toiminta saattaneet hajoituksesta huolimatta jatkua ainakin (Braunschweigissa) vaalien toimittamiseen, jopa muutamissa aina uuden edustuslaitoksen kokoontumiseenkin asti. Lisäksi voidaan mainita, että Belgian valtiosäännön (7/2 1831) 79 §:n mukaan on, jos kuningas kuolee, parlamentin molempien kamarien kokoonnuttava viimeistään 10 päivän kuluessa ja, jos parlamentti olisi silloin hajoitettu eikä uuden parlamentin kokoontumispäivä sattuisi tuon ajan sisälle, hajoitetun kamarin on tässä poikkeustapauksessa kokoonnuttava entisessä kokoonpanossaan. *Taron* s. 42.

Samaan tapaan oli parlamentin kokoontuminen järjestetty vielä hajoituksenkin jälkeen myös Espanjassa presidentin vaalin toimittamista varten (9/12 1931: 74 §). Niinikään Kreikassa (2/6 1927: 83 §) oli parlamentti, vaikka se olisi ollut hajoitettukin, kutsuttava vanhassa kokoonpanossaan koolle sodan julistamista varten. *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 151.

Hajoitusoikeuden ja parlamentarismin kotimaassa Englannissa, jossa asiasta ei ole mitään nimenomaisia säännöksiä, katsotaan parlamentin vielä sen jälkeen, kun hajoituspäätös on tehty ja se on asianmukaisesti ilmoitettu, voivan olla koossa parin viikon aikana saattaakseen loppuun kiireelliset ja välttämättömät asiat. Ja kunin-

sen katsotaan välittömästi katkaisevan edustajien toimivallan ja siis myös eduskunnan toimintamahdollisuuden.[13] Nähtävästi senvuoksi myös oikeustiede on käsitellyt hajoitustoimenpiteen vaikutuksia yleensäkin ja eritoten sen vaikutuksia hajoitettavaan parlamenttiin jokseenkin yksinomaan vain tuolta kannalta.[14] Siitä syystä ei tätä seikkaa koskevien säännöstemme tutkimisessa myöskään voi juuri löytää vertauskohtia muiden maiden lainsäädännöstä eikä oikeustieteellisestä kirjallisuudesta.

---

kaan kuoleman johdosta parlamentti saattaa vielä senkin jälkeen poikkeuksellisesti tulla koolle vanhassa kokoonpanossaan. *Wang* s. 11—15, 73, 111—114 ja 125. Vrt. myös *Matter* s. 196.

[13] Tuollainen seuraus oli aikoinaan nimenomaisestikin säädetty ainakin Hessenin valtiosäännön (12/12 1919) 24,3 §:ssä: »Mit der Auflösung verlieren die Wahlen für den Landtag ihre Gültigkeit und die Gewählten ihre Eigenschaft als Abgeordnete».

[14] Edustajanvaltuuksien katkeamisen hajoitustoimenpiteen välittömänä seurauksena esittävät mm. *Berlin* s. 200—209, *Matter* s. 7—8 ja 32—34, *Sundin* s. 2, *Pohl* s. 28—30, *Kieschke* s. 52—53, *Couzinet* s. 503, *Cannac* s. 7 ja 69—70, *v. Bülow* s. 12, *Jöhricke* s. 52—54, *Anschütz* s. 176—177 ja *Giese* s. 95. Mainittakoon niinikään, että *Berlin* s. 228, pyrkiessään löytämään parlamentin hajoituksen jonkinlaista yleispätevää olemusta, edellyttää ja pitää suorastaan välttämättömänäkin, että hajoitustoimenpide välittömästi katkaisee edustajien valtuudet.

Thudicumin viime vuosisadan puolivälissä Saksassa esittämä mielipide muodostaa kuitenkin poikkeuksen, joka on sitäkin huomattavampi, kun tuon maan silloinen lainsäädäntö ei liene antanut mitään erityisempiä viitteitä tuollaiseen poikkeukselliseen kannanottoon. Kun valtiosääntö ei nimenomaan säädä edustajanvaltuuksien välitöntä katkeamista välttämättömäksi seuraukseksi hajoitustoimenpiteestä, voitaisiin Thudicumin mielestä valtiopäivät vielä hajoituksen jälkeenkin hätätilassa kutsua koolle pätevästi asioita käsittelemään. *Thudicum* s. 165. Tätä käsitystä vastaan näyttävät kuitenkin polemikoineen jokseenkin kaikki Saksan huomattavat valtio-oikeuden tuntijat, esim. *Laband,* s. 343—344. Vrt. myös *Berlin* I s. 397 viite 2 ja s. 452—453.

Merkille pantavaa on, että myöskin Ruotsissa, jossa tosin lain sanamuoto samalla tavoin kuin meilläkin ensisijaisesti korostaa uusien vaalien toimittamista, on tässä kysymyksessä esitetty joitakin yleiseltä linjalta poikkeavia mielipiteitä. Vallitseva mielipide näyttäisi tosin sielläkin olevan selvästi sillä kannalla, että hajoitustoimenpide välittömästi katkaisee edustajanvaltuudet. *Rydin* 1 s. 51, *Sundin* s. 72, *Nauman* III s. 413, *Lagerroth* SvT 1926 s. 397—400 ja *Malmgren* I s. 297 ja 304. Kuitenkin jo *Hagman,* Sveriges Grundlagar I s. 293 ja 298 on esittänyt sellaisen mielipiteen, että edustajanvaltuudet jatkuvat hajoitustoimenpiteestä huolimatta, vieläpä siihen asti, kunnes valtiopäivät uusien vaalien jälkeen taas kokoontuvat. Samalle kannalle on aikaisemmin asettunut *Reuterskjöld,* Föreläsningar III s. 269 ja 271, mutta myöhemmin hän näyttää muuttaneen mieltään ja asettuneen vallitsevan opin kannalle. Ks. *Reuterskjöld,* Sveriges Grundlagar III s. 18 ja *sama,* Riksdagssesssioner och kammarplena efter 1866 s. 51—52.

2. Vaalimääräyksen antaminen varsinaisten valtiopäiväin välisellä ajalla.

Käykäämme ensiksi tarkastamaan eduskunnan ulkonaisia toimintamahdollisuuksia tuona merkillisenä armon aikana, joka meidän oikeutemme mukaan siis jää vielä eduskunnalle, kun uusien vaalien määräämisellä sille on julistettu ennenaikaisen kuoleman tuomio. Aikaisemmin olemme jo esittänyt, että määräystä uusien vaalien toimittamisesta on itse asiassa pidettävä eduskunnan hajoituksen varsinaisena ytimenä ja pääasiallisena sisällyksenä. Tuollainen vaalimääräys voidaan antaa sekä varsinaisten valtiopäivien kestäessä että myöskin niiden päätyttyä eli siis valtiopäivien välisenä aikana. Tämä on sinänsä aivan luonnollinen seikka ja lisäksi valtiosääntö itsekin (VJ 20 §) nimenomaan edellyttää sellaista mahdollisuutta.

Olettakaamme aluksi, että määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan varsinaisten valtiopäivien välisenä aikana, siis silloin kun edelliset valtiopäivät jo ovat päättyneet eivätkä uudet vielä ole alkaneet. Valtiosääntöä tarkastaessamme huomaamme, että siinä ei ole mitään säännöksiä, jotka suoranaisesti säätäisivät joitakin ohjeita eduskunnan toimivaltuuksien loppuajan varalle tällaisessa tapauksessa. Itse asiassa ei mitään erikoissäännöksiä tietysti kaivatakaan. Eduskuntahan ei olettamuksemme mukaan ole silloin koolla ja valtiopäivät on jo saatu valmiiksi ja asianmukaiseen päätökseen, joten vanha eduskunta on aivan normaalilla tavalla väistynyt pois vaaleissa syntyvän uuden tieltä. Ainoa tavallisuudesta poikkeava seikka näissä oloissa on se, että vaaleihin ryhdytään säännönmukaista aikaa varhemmin ja myös — ellei sattuma langeta hajoitusvaaleja juuri heinäkuuhun — tavallisesta poikkeavana aikana vuodesta. Vanha eduskunta sitävastoin ei tuollaisessa tapauksessa enää vaalimääräyksen antamisen jälkeen tavallisesti joudu millään tavoin toimimaan.[15]

Toimenpide saattaisi kuitenkin tällaisessakin tapauksessa aiheuttaa häiriön valtiopäivien toiminnassa. Uusien vaalien toimittaminen saattaisi näet joissakin tapauksissa sattua pahasti yhteen vuosittaisen, laissa määrätyn valtiopäivien alkamisajan kanssa. Meillähän varsinaiset valtiopäivät loma-aikoineen kestävät säännöllisesti miltei vuoden ympäriinsä. Senvuoksi ei niiden tavallisesti vasta joulukuun loppupuolelle sattuvasta päättymisestä ehdi seuraavien valtiopäivien alkamiseen hel-

[15] Poikkeuksen muodostaa kuitenkin se jäljempänä (s. 112) selvitettävä mahdollisuus, että eduskunta voidaan vielä vanhassa kokoonpanossa kutsua ylimääräisille valtiopäiville.

mikuun alussa kulua muuta kuin yli kuukauden mittainen väliaika, jolloin varsinaisia valtiopäiviä ei siis ole. Tuollainen yhteensattuminen näyttäisi niin ollen käytännössä useimmiten jokseenkin välttämättömältä. Mutkalliseksi tulee tilanne kuitenkin vain silloin, jos vaalimääräys on annettu ennen helmikuun 1 päivää, mutta vaalit sattuvat vasta tuon ajankohdan jälkeen.[16] Tällöin joutuu näet vastattavaksemme kysymys, kumpi silloin, vanha vai uusiko eduskunta aloittaa valtiopäivät.

Tosin voitaisiin ajatella, että vanhan eduskunnan jäsenet toimivaltansa nojalla voisivat ovella olevista uusista vaaleista huolimatta tällöinkin kokoontua valtiopäiviä alottamaan. Silloin olisi heidän kuitenkin lopetettava työskentely aivan alkuunsa, sillä uusien vaalien toimittaminen lopettaa heidän toimivaltansa. Suuri koneisto olisi siis heti käynnin alkuun päästyään pysäytettävä. Tämä käytännöllinen syy on ollut omansa johtamaan sellaisen erikoisjärjestelyn säätämiseen (VJ 20,2 §), että varsinaisten valtiopäivien alkaminen tällaisessa tapauksessa lykätään siksi, kunnes vaalit on saatu suoritetuksi loppuun. Silloin voi näet eduskunta uudessa kokoonpanossaan aloittaa nuo valtiopäivät ja siis myös suorittaa niille kuuluvat tehtävät yhtäjaksoisesti loppuun asti.

Tämän säännöksen sovellutus ei kuitenkaan rajoittune vain tähän sanontansa välittömästi edellyttämään tapaukseen. Sen täytynee katsoa tuoneen muassaan erään yleisemmänkin rajoituksen tutkimuksemme kohteena olevan »hajoitetun» eduskunnan toimintamahdollisuuksiin. Siitä täytynee näet päätellä, että jos määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan varsinaisten valtiopäivien päätyttyä, ei eduskunta silloisessa vanhassa kokoonpanossaan voi enää lainkaan kokoontua varsinaisille valtiopäiville. Niiden aloittaminen ja niiden tehtävien suorittaminen on kerta kaikkiaan siirtynyt eduskunnalle uudessa kokoonpanossaan. Kysymyksessä olevaa säännöstä (VJ 20,2 §) lienee siis vastaavasti sovellettava sellaiseenkin tapaukseen, että eduskunta on edellisillä valtiopäivillä päättänyt, että seuraavien varsinaisten valtiopäivien pitäisikin alkaa jonakin muuna ajankohtana kuin helmikuun 1 päivänä.[17]

Sitävastoin ei edellä viitatusta, enempää kuin mistään muustakaan lainsäännöksestä johdu esteitä vanhan eduskunnan kokoontumiselle ylimääräisiä valtiopäiviä varten vielä senkin jälkeen, kun määräys uusien

[16] Niin tapahtui mm. 1924, jolloin eduskunta hajoitettiin varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla 18/1 ja vaalit toimitettiin 1—2/3. Varsinaiset valtiopäivät pääsivät tällöin alkamaan vasta 1/4.

[17] *Hermanson* s. 67 ja *Erich*, Lakimies 1924 s. 13. Vrt. myös *Erich* II s. 310—312.

vaalien toimittamisesta on annettu. Tuollainen vaalimääräys ei näet sinänsä aseta mitään esteitä ja rajoituksia tasavallan presidentin oikeudelle kutsua eduskunta, jonka jäsenet siis vaalimääräyksestä huolimatta ovat säilyttäneet toimivaltansa, ylimääräisille valtiopäiville säännönmukaisessa järjestyksessä. Jos siis varsinaiset valtiopäivät on, silloin kun määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan, asianmukaisesti päätetty, on presidentillä katsottava olevan eittämätön oikeus ylimääräisten valtiopäivien koollekutsumiseen.[18] Ne voidaan kutsua koolle, kuten säännöllisissäkin oloissa, aina siihen asti, kun edustajien toimivalta kestää eli siis siihen asti, kunnes uudet vaalit on toimitettu.

Tällaisen tapauksen varalta ei ole olemassa mitään erityisiä säännöksiä ylimääräisten valtiopäivien toimintamuodoista, samoin kuin yleensäkään tuollaisista ylimääräisistä valtiopäivistä. Kaikki valtiopäivien toimittamiseen kohdistuvat erikoissäännökset (VJ 20 §) uusien vaalien määräämistapauksessa koskevat näet ilmeisesti yksinomaan varsinaisia valtiopäiviä. Senvuoksi tuntuu asianmukaiselta, että vaalimääräyksen antamisen jälkeen koolle kutsuttavat ylimääräiset valtiopäivät on toimitettava säännönmukaisessa järjestyksessä. Niin ollen ne on sekä aloitettava että lopetettava säännönmukaisin juhlamenoin (VJ 26 ja 27 §), ja samoin on niiden myös varsinaisessa työskentelyssään järjestäydyttävä ja toimittava tavalliseen tapaan.

Mutta mitenkä on meneteltävä silloin, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan tosin varsinaisten valtiopäivien päätyttyä, mutta eduskunnan ollessa parhaillaan koolla ylimääräisillä valtiopäivillä? Onko eduskunnan silloin meilläkin välittömästi hajaannuttava samalla tavoin kuin vastaavassa tapauksessa yleensä muualla? Sitä syytä, joka tuollaisen välittömän hajaantumispakon muissa maissa aiheuttaa, nim. edustajien toimivallan katkeamista, ei meillä, kuten olemme havainneet, ole olemassa. Ilmeisesti ei siihen ole mitään muutakaan syytä. Ylimääräisten valtiopäivien jatkumismahdollisuutta vaalimääräyksen antamisesta huolimatta ei meidän oikeudessamme tarvitse perustella hienoilla ja mutkikkailla todisteluketjuilla. Se johtuu välittömästi ja yksinkertaisesti siitä tosiasiasta, että valtiosäännössämme ei ole mitään kohtaa, joka säätäisi tavallisuudesta poikkeavaa tällaisen tapauksen varalle. Vaalimääräyksen antamisesta huolimatta ylimääräiset valtiopäivät siis voivat jatkua edelleen aivan samoin kuin ne vielä vaalimääräyksen jälkeen voidaan koollekin kutsua.

---

[18] *Hermanson* s. 67. Vrt. myös *Erich* II s. 312—313 ja *sama*, Lakimies 1924 s. 13—14.

Itse asiassa täytyy asian laidan tietysti olla sama myös niiden työskentely- ja järjestäytymismuotojen osalta, joita ylimääräiset valtiopäivät tuollaisessa tapauksessa työnsä jatkamisessa noudattavat. Uusien vaalien määrääminen ei sinänsä tuo niihin mitään muutosta. Ja vieläkin enemmän: sen ei tarvitse tuoda eikä se oikeastaan voi tuoda muutosta myöskään tuollaisten valtiopäivien lopettamiseen. Ne syyt, jotka, kuten tulemme näkemään, ovat johtaneet lainsäätäjän antamaan tasavallan presidentille erityisiä valtuuksia varsinaisten valtiopäivien hajaannuttamisen kohdalta, kun vaalimääräys on annettu niiden aikana, eivät lainkaan päde ylimääräisten valtiopäivien osalta. Tasavallan presidentillä on näet säännöllisissäkin tapauksissa oikeus ilman muuta määrätä, milloin ylimääräiset valtiopäivät on lopetettava (VJ 21,1 §). Erityisiä valtuuksia niiden lopettamiseen silloin, kun niiden aikana on annettu määräys vaalien toimittamisesta, ei siis ole tarvittu. Ja kun poikkeavaa menettelyä ei ole erityisesti säädetty, täytynee katsoa, että ylimääräiset valtiopäivät tällöinkin on siis säännöllisessä järjestyksessä lopetettava.

Tällainen tulkintatulos merkitsee sitä, että eduskunnan koossaolon lopettaminen saattaa muodostua tuntuvasti erilaiseksi aina sen mukaan, annetaanko määräys uusien vaalien toimittamisesta varsinaisten vai ylimääräisten valtiopäivien aikana. Edellisessä tapauksessa on tasavallan presidentillä näet valta määrätä eduskunta muitta mutkitta hajaantumaan (VJ 20,1 §). Kuten myöhemmin tulemme tarkemmin selvittämään, on tästä käytännössä tehty mm. sellainen johtopäätös, että varsinaisia valtiopäiviä ei tarvitse hajoitustapauksessa säännönmukaisin menoin lopettaa, vaan eduskunta voidaan määrätä vain ilman muuta hajaantumaan. Ylimääräisten valtiopäivien osalta ei tällainen menettely sitävastoin näyttäisi olevan sopusoinnussa valtiosäännön kanssa. Erityinen juhlamuotoinen lopettamismenettely on näet nimenomaan säädetty noudatettavaksi ei ainoastaan varsinaisia valtiopäiviä lopetettaessa, vaan yleensä kaikkia valtiopäiviä, siis myös ylimääräisiä valtiopäiviä lopetettaessa (VJ 27 §). Tämä säännös on ilmeisesti laadultaan ehdoton, joten siitä ei ole lupa poiketa muuta kuin lain nimenomaan sallimissa tapauksissa. Kun ylimääräisistä valtiopäivistä ei ole mitään erikoissäännöstä sen tapauksen varalle, että määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan niiden aikana,[19] näyttäisi siis niiden lopettamisessa tällaisessakin tapauksessa olevan noudatettava säännönmukaista

[19] VJ 20,1 §:n sovellutusala on selvästi rajoitettu vain varsinaisiin valtiopäiviin.

menettelyä myös sikäli, että se on laissa säädettyjä seremonioita noudattaen suoritettava.[20]

Ylimääräisten valtiopäivien lopettaminen eroaa muutenkin huomattavasti siitä tavasta, jolla varsinaiset valtiopäivät vaalimääräyksen antamisen yhteydessä erityisellä määräyksellä hajaannutetaan. Tosin niissä voidaan havaita eräitä yhtäläisyyksiäkin. Hajaantuminen tapahtuu näet kummassakin tapauksessa tasavallan presidentin erityisen määräyksen nojalla, joka myös silloin, kun se koskee ylimääräisten valtiopäivien lopettamista, on hajaantumismääräyksen tapaan julkaistava asetuskokoelmassa (VJ 22 §). Samanlaisesta julkaisemismuodostaan huolimatta on kuitenkin jo noiden määräysten välillä syytä tehdä selvä ero. Hajaantumismääräyksellä näet saatetaan varsinaiset valtiopäivät ilman muuta haajantumaan, mutta ylimääräisten valtiopäivien osalta annetaan vain määräys siitä, »milloin ne ovat lopetettavat» (VJ 21,1 §). Viimeksi mainittu määräys ei siis ilmeisestikään voi korvata asianmukaisia lopettajaisjuhlallisuuksia. Itse asiassa se voi vain asettaa ajankohdan, milloin nuo juhlallisuudet on toimitettava.

Jos siis määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan ylimääräisten valtiopäivien aikana, tulisi tasavallan presidentin antaa tuollainen erityinen määräys siitä ajankohdasta, jolloin ylimääräiset valtiopäivät on lopetettava. Samoin olisi ne tuona ajankohtana lopetettava normaaliin tapaan juhlamuotoisesti. Sitävastoin ei niitä näyttäisi olevan lupa määrätä varsinaisten valtiopäivien tavoin ilman muuta hajaantumaan. Ylimääräisten valtiopäivien lopettamisajankohtaa koskevan määräyksen tosin voi myös yhdistää yhteiseen päätökseen ja samaan avoimeen kirjeeseen ja käskyyn niiden aikana ehkä annettavan, uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen kanssa. Mutta sen kokonaan poisjättäminen ja korvaaminen sellaisella hajaantumismääräyk-

---

[20] Toiseen suuntaan viittaavasti *Erich,* Lakimies 1910 s. 297.

Kun ylimääräisiä valtiopäiviä ei 8/10 1910 toimitetun eduskunnan hajoituksen yhteydessä asianmukaisin juhlamenoin lopetettu, täytynee noudatettua menettelyä siis pitää virheellisenä. Eduskunnan pöytäkirjojen mukaan meneteltiin silloin seuraavasti: Kun hajoitusmääräyksen sisältäneestä avoimesta kirjeestä ja käskystä oli saapunut jäljennös puhemiehelle senaatin talousosaston varapuheenjohtajan kirjelmässä, luettiin se täysistunnossa, minkä jälkeen istunto todettiin päättyneeksi, ja eduskunta siis tosiasiallisesti hajaantui sen enemmittä muodollisuuksitta. Menettely oli siis aivan samanlainen kuin varsinaisten valtiopäivien hajaantuessa VJ 20,1 §:n mukaisen määräyksen johdosta.

sellä, jollaisen käyttäminen on nimenomaan rajoitettu vain varsinaisiin valtiopäiviin, näyttäisi huonosti soveltuvan valtiosääntöömme.[21]

3. *Vaalimääräyksen antaminen varsinaisten valtiopäivien aikana.*

Jos uusia vaaleja koskeva määräys annetaan varsinaisten valtiopäivien aikana, niin sekä tilanne että määräyksestä johtuvat seuraamukset ovat monessa kohdin toisenlaiset. Valtiopäivät ovat silloin koolla ikäänkuin omasta voimastaan ja tahdostaan suorittamassa välittömästi lain nojalla eikä tasavallan presidentin kutsusta tehtäviään, joiden hoitamisessa meidän valtiosääntömme, kuten tiedämme, on pyrkinyt erityisesti turvaamaan eduskunnan riippumattomuuden ns. toimeenpanovallan määräyksistä. Luonnollista on niin ollen, että eräänlainen ristiriita uusien vaalien toimittamista koskevan ja siis kokonaan uuteen eduskuntaan tähtäävän määräyksen sekä toisaalta tehtäviensä säännönmukaiseen jatkamiseen suuntautuvan vanhan eduskunnan välillä silloin muodostuu ja on omansa kärjistymään jyrkkään ratkaisuun. Tällaisessa tilanteessa hajoitustoimenpide esiintyykin kaikkein jyrkim-

[21] 7/10 1910 annettu ja seuraavana päivänä asetuskokoelmassa julkaistu sekä edellä kerrotulla tavalla eduskunnalle erityisesti tiedoitettu avoin kirje ja käsky oli johdonmukaisesti silloin noudatetun muun menettelyn kanssa epäasianmukainen. Siinä lausuttiin näet: »Määrättyämme tänään uudet edustajanvaalit toimitettaviksi, olemme Me nähneet hyväksi, että nykyisille ylimääräisille Valtiopäiville kokoontuneen Eduskunnan on hajaannuttava syyskuun 25/lokakuun 8 päivänä kuluvaa vuotta...» Paremmin sopusoinnussa valtiosäännön kanssa olisi ollut määrätä eduskunnan hajaantumisen sijasta vain ajankohta, milloin ylimääräiset valtiopäivät oli lopetettava.

Asiakirjoista ei käy ilmi, mistä johtui, että ylimääräisiä valtiopäiviä tällä tavoin käsiteltiin vaalimääräyksen antamisen yhteydessä johdonmukaisesti samalla tavoin kuin varsinaisia valtiopäiviä. Senaatin talousosaston pöytäkirjasta ei ilmene muuta, kuin että hajoitusmääräys on senaatissa käsitelty tavallisessa järjestyksessä ja päätös tehty yksimielisesti. Myöskään Langhoff ei muistelmissaan mainitse mitään tämän hajoituskysymyksen käsittelystä, eikä asianomainen määräys olekaan hänen, vaan vt. ministerivaltiosihteerin P. von Etterin varmentama. Niinikään ei *Hermanson,* JFT 1910 s. 301—316, *Erich,* Lakimies 1910 s. 291—297, eikä myöskään *Setälä,* Lakimies 1910 s. 298—304 kiinnitä huomiota koskettelemiimme kysymyksiin, vaikka heidän kirjoituksensa muuten liittyvätkin juuri 8/10 1910 toimeenpantuun eduskunnan hajoitukseen. Kenties koko erotusta ei lainkaan huomattu, kun yleensä nähtävästi oltiin sen, äsken mainituista kirjoituksistakin ilmenevän mannermaisen käsityksen vallassa, jonka mukaan hajoitustoimenpide aina välittömästi katkaisee edustajien toimivallan ja siis myös ilman muuta hajoittaa ja lopettaa valtiopäivät.

mässä muodossaan eduskunnan säännöllisen työskentelyn häiritsijänä, työrauhan rikkojana.

Eduskunnan säännöllinen työskentely varsinaisilla valtiopäivillä on, kuten sanottu, meidän oikeudessamme järjestetty siten, että eduskunnalle on turvattu mahdollisimman suuri itsenäisyys ja riippumattomuus ns. toimeenpanovallasta. Se kokoontuu varsinaisille valtiopäiville ilman erityistä kutsua, laissa suoranaisesti säädettynä määräpäivänä, jota ainoastaan eduskunnan omalla päätöksellä voidaan muuttaa. Niinikään ei meillä, kuten useissa muissa maissa, valtionpäämiehelle ole annettu minkäänlaista määräämisvaltaa varsinaisten valtiopäivien keskeyttämisen tai päättämisen suhteen. Kaikista näistä seikoista voi määrätä ainoastaan eduskunta itse.[22] Varsinaiset valtiopäivät ovat siten eduskunnalle eräänlainen mahdollisimman täydellisesti rauhoitettu, vain sen omien päätösten ja järjestelyjen varaan jätetty työskentelyjakso.

Uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antaminen varsinaisten valtiopäiväin aikana on kuitenkin eittämättömästi mahdollista. Sen osoittavat jo lain (VJ 20 §) yksityiskohtaiset erikoismääräykset tällaisen tapauksen varalta. Lisäksi tuollainen vaalimääräys on ilmeisesti yhtä hyvin mahdollinen sekä sellaisena varsinaisten valtiopäiväin aikana, jolloin eduskunta on parhaillaan koolla työskentelemässä, että myös sinä aikana, jolloin valtiopäivät ovat keskeyttäneet istuntonsa loma-ajaksi. Tosin tätä ei ole missään nimenomaisesti säädetty, mutta se johtuu jo hajoitusvallan rajoittamattomuudesta, siitä seikasta, että nimenomaisia hajoitusoikeuden käyttöä estäviä tai rajoittavia säännöksiä ei ole olemassa. Käytännössä vaalimääräyksiä onkin, kuten aikaisemmin mainittu, annettu valtiopäivien aikana niiden sekä loma- että työskentelykausilla.

Kun vaalimääräyksen johdosta syntyy ennenaikaisesti uusi eduskunta, joka sitten työntyy vanhan eduskunnan tilalle kesken varsinaisia valtiopäiviä eli siis tuollaista laissa erityisesti turvattua työskentelykautta, on siitä luonnollisena seurauksena vanhan ja uuden välinen ristiriitatilanne. Tätä ristiriitaa on vanhan eduskunnan kohdalta valtiosäännössämme järjestämässä vain yksi ainoa erikoissäännös (VJ 20,1 §). Siinä säädetään, että jos vaalimääräys annetaan varsinaisten valtiopäivien aikana, »on eduskunnan hajaannuttava sinä päivänä, jonka presi-

[22] V:n 1906 VJ 17 §:ään 22/10 1917 tehdyn muutoksen jälkeen, jonka kanssa myös nykyinen, v:n 1928 VJ 19 § on yhtäpitävä. Sitä ennen oli päätösvalta mainituissa asioissa sitävastoin kuulunut valtionpäämiehelle.

dentti on julistuttanut». Tämän niukan säännöksen varaan lainsäätäjä on jättänyt kaikkien niiden mutkikkaiden kysymysten selvittämisen, jotka johtuvat tuollaisesta varsinaisiin valtiopäiviin kohdistetusta toimenpiteestä. Tulkinnalla onkin, kuten tulemme näkemään, tuntuvia vaikeuksia selvien säännösten puuttumisesta johtuvien monien pulmien ratkaisemisessa.

a. Hajaantumismääräyksen antaminen.

Tasavallan presidentillä on siis, annettuaan tai antaessaan määräyksen uusien vaalien toimittamisesta, poikkeussäännöksen (VJ 20,1 §) nojalla oikeus puuttua varsinaisten valtiopäivien säännölliseen menoon määräämällä eduskunta hajaantumaan. Säännöksen sanamuoto on laadittu sellaiseksi, että se näyttäisi edellyttävän tuollaisen hajaantumismääräyksen »julistuttamista» oikeastaan samanaikaisesti vaalimääräyksen antamisen kanssa, mutta suoranaista velvoitusta sellaiseen menettelyyn ei siitä, kuten aikaisemmin on esitetty, kuitenkaan voitane johtaa. Vaalimääräys ja hajaantumismääräys voidaan, kuten käytännössäkin on sattunut,[23] antaa erikseen ja eri ajankohtina. Sitävastoin näyttäisi selvältä, eikä mainitun säännöksen sanamuotokaan tarkoita sitä, että presidentin olisi tuoksi hajaantumispäiväksi määrättävä juuri sama päivä, jolloin hän antaa vaalimääräyksen. Päinvastoin sanonta näyttäisi sisältävän miltei viittauksen siitä, että hajaantumispäiväksi aivan hyvin voidaan »julistuttaa» mikä muu päivä hyvänsä, kuitenkin tietysti ennen edustajanvaltuuksien päättymistä.

Tämä tulkintatulos saa lisäksi vahvistusta tuon säännöksen syntyvaiheiden tutkimisesta. Eduskunnan uudistamiskomitea oli näet vastaavassa kohdassa[24] ehdottanut säädettäväksi, että eduskunnan tuli vaalien jälkeen kokoontua sellaisille jatkovaltiopäiville, joista myöhemmin tulee tehtäväksi tarkemmin selkoa, ainoastaan, »jos sellainen hajoittaminen tapahtui, ennenkuin yhdeksänkymmentä päivää on kulunut valtiopäiväin alusta». Tämän sanamuodon mukaan valtiopäivät olisivat nähtävästi voineet siis vielä vaalimääräyksen antamisen jälkeenkin jatkaa istuntojaan, kunnes tuo yhdeksänkymmenen päivän määräaika olisi saatu loppuun ja silloin siis olisi voitu välttää tuollaisten erityis-

[23] 23/12 1918 annettiin määräys uusien vaalien toimittamisesta ja vasta 24/2 1919 määräys eduskunnan hajaantumisesta.

[24] Komitean ehdottaman säännöksen sanamuoto edellä s. 35.

ten jatkovaltiopäivien kokoontuminen heti vaalien jälkeen.[25] Ne ajankohdat, jolloin toisaalta määräys uusien vaalien toimittamisesta olisi voitu antaa ja toisaalta taas eduskunnan olisi ollut hajaannuttava, olisivat alkuperäisen ehdotuksen mukaan siis aivan selvästi voineet langeta erilleen. Alkuperäisessä ehdotuksessa sanonta »sellainen hajoittaminen» tarkoitti ilmeisesti ainoastaan valtiopäivien varsinaista hajaannuttamista, mutta ei määräystä uusien vaalien toimittamisesta, joka tosin oli tuollaisen hajaannuttamisen edellytys.

Vaikka tuo yhdeksänkymmenen päivän vähimmäisaika säännöksestä sittemmin poistettiin ja ehdotuksen kaksi momenttia muitta mutkitta liitettiin yhdeksi, ei sen tarvinnut suinkaan tietää muutosta »hajoittaminen»-termin merkitykseen. Kun mitkään seikat eivät viittaa siihen, että tässä kohdin olisi tarkoitettu muutosta, täytynee päätellä, että sen merkitys päinvastoin jäi entiselleen. Hajaantumisvelvollisuutta koskeva kohta jäi siis edelleenkin merkitsemään vaalimääräyksen antamisesta kokonaan erillistä asiaa. Luonnollisesti sitä ei niin ollen myöskään ole tarvis sisällyttää vaalimääräyksen kanssa samaan päätökseen eikä samaan asiakirjaan, ja myös sen tapahtumiselle voidaan näin ollen asettaa toinen ajankohta. Kun mahdollisuus määrätä eduskunnan hajaantuminen vaalimääräyksen antamispäivää myöhäisempään ajankohtaan on lisäksi hyvässä sopusoinnussa nykyisin riidattomana pidettävän edustajanvaltuuksien jatkumisen kanssa, ei tällaisen tulkinnan pitäisi enää herättää mitään epäilyksiä.[26]

---

[25] Komitean ehdotuksen perusteluissa ei koko tästä pykälästä ole minkäänlaista mainintaa. Tällainen tulkinta olisi kuitenkin ollut sitäkin todennäköisempi, kun komitean alkuperäisen ehdotuksen mukaan edustajien toimivallan jatkumismahdollisuus vaalimääräyksen antamisen jälkeen näyttää olleen riidaton. Vrt. *Hermanson,* JFT 1910 s. 302 ja 304, *Erich,* Lakimies 1910 s. 291 ja *sama,* Staatsrecht s. 75 viite 2 sekä *Setälä,* Lakimies 1910 s. 301. — Mainittakoon kuitenkin, että siinä kirjelmässä, jolla senaatti lähetti esitysehdotuksensa keisarille, lausuttiin mm.: »Om sådant förordnande (nim. määräys uusien vaalien toimittamisesta) meddelas under pågående landtdag, skall enligt 18 § landtdagen upplösas och den nya landtdagen sammankomma å bestämd tid.» Tässä kirjelmässä hajaantumismääräyksen oletetaan siis itse asiassa aina liittyvän vaalimääräykseen. Esittämämme tulkinta olisi niinikään poikennut siitä, mikä ehdotuksen mallina pidettyjen Ruotsin vastaavien säännösten mukaan katsotaan olevan voimassa. Ruotsissa vallitsevan mielipiteen mukaan näet hajoitustoimenpide heti katkaisee edustajanvaltuudet. Vrt. edellä s. 109 sekä myös *Erich,* Lakimies 1910 s. 293—294.

[26] Vrt. *Erich* I s. 310—313 ja *sama,* Lakimies 1924 s. 11—15 sekä vielä nykyisinkin *Hakkila* s. 369, jossa esitetyn mielipiteen mukaan eduskunnan hajaannuttaminenkin näyttäisi jollakin tavoin välttämättömästi liittyvän vaalimääräyksen antamiseen.

Tavallisin menettely käytännössä on kuitenkin ollut ja nähtävästi tulee vastaisuudessakin olemaan sellainen, että valtionpäämies vaalimääräyksen antamisen yhteydessä samalla myös määrää eduskunnan välittömästi hajaantumaan. Vaalimääräyksen antaminen eli siis hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen merkitsee näet säännönmukaisesti niin jyrkkää ristiriitaa vanhan eduskunnan kanssa, että siitä tahdotaan päästä niin pian kuin mahdollista. Vain poikkeustapauksessa ja erikoisista syistä siirretään eduskunnan hajaantuminen myöhäisempään joko samanaikaisesti julistettuun tai myöhemmin annettavalla määräyksellä erikseen julistettavaan ajankohtaan.[27]

b. Hajaantumismääräyksen vaikutukset.

Mikä vaikutus tuollaisella vaalimääräyksestä erillisellä pelkällä hajaantumismääräyksellä sitten on katsottava olevan? Lyhyesti sanoen sillä on juuri se vaikutus, mitä sanapari eduskunnan hajoitus puhtaasti kielellisenä ilmauksena tarkoittaa. Se siis kirjaimellisesti hajoittaa koossa olevat valtiopäivät. Edustajanvaltuuksien katkeamista lukuunottamatta hajaantumismääräyksellä on suurin piirtein sama vaikutus, kuin ehkä useimpien tiedemiesten esityksissä[28] tarkoitetaan oikeustieteellisellä termillä parlamentin hajoitus. Hajaantumismääräykselle ominaisena vaikutuksena on siis juuri eduskunnan tai valtiopäivien sananmukainen hajaantuminen. Kun eduskunta ei kuitenkaan voi toimia muuta kuin kollegiseksi elimeksi kokoontuneena, merkitsee hajaantumismääräys niin ollen samalla eduskunnan saattamista toiminta-

[27] Viimeksi mainitulla tavalla meneteltiin siinä ainoassa tapauksessa, jolloin hajaantumispäivä asetettiin vaalimääräyksen antamista myöhäisemmäksi ajankohdaksi. Vaalimääräys annettiin 23/12 1918, ja vasta 24/2 1919 valtionhoitaja määräsi, että eduskunnan on hajaannuttava 28/2 1919.

[28] Ks. tässä edellä s. 109 viite 14. — Mainittakoon, että hajoitussäännöstömme erikoinen sanonta ja rakenne näyttäisivät meikäläisessä tieteellisessä kirjallisuudessa aiheuttaneen jonkin verran terminologista epäjohdonmukaisuutta ja sekaannusta. Nimitystä »eduskunnan hajoitus» käytetään näet milloin suppeammassa merkityksessä tarkoittamaan ainoastaan tuota varsinaisille valtiopäiville kokoontuneen eduskunnan hajaannuttamista, milloin taas laajemmassa merkityksessä tarkoittamaan sekä uusien vaalien määräämistä että eduskunnan tuollaista hajaannuttamista. Vrt. esim. *Erich* I s. 305 ja 308—312, *sama*, Staatsrecht s. 74—75, *sama*, Lakimies 1924 s. 11, *Hermanson* s. 66—67 ja 81, *Ahla* s. 423 sekä *Hakkila* s. 368—372 ja 438—439. Sekavuuteen on myös tietysti syynä sekin, että laki itse on epäjohdonmukainen näiden nimitysten käytössä.

kyvyttömäksi. Valtiopäivät eivät voi enää senjälkeen jatkua, eduskunta ei voi niillä kokoontua pitämään istuntojaan eikä se nähtävästi voi mitenkään muutenkaan toimia. Eduskunnan jäsenten on yksinkertaisesti hajaannuttava kunkin omalle taholleen ja omiin tehtäviinsä.[29]

Sitävastoin ei hajaantumismääräyksellä meidän oikeutemme mukaan ole mitään tekemistä edustajanvaltuuksien katkeamisen eikä myöskään uusien vaalien toimittamisen kanssa.[30] Nämä ovat, kuten olemme koettanut osoittaa, seuraamuksia aivan toisenlaisesta toimenpiteestä, nim. erityisestä vaalimääräyksestä, joka tosin on edellytyksenä hajaantumismääräyksenkin antamiselle, mutta joka kuitenkin on käsitteellisesti pidettävä siitä tarkoin erillään. Tuollaisesta hajaantumismääräyksestäkin huolimatta edustajien toimivalta siis itse asiassa jatkuu säännönmukaiseen tapaan siihen asti, kunnes uudet vaalit on asianmukaisesti toimitettu loppuun.

Hajaantumismääräyksen antamisen jälkeen meillä siis näyttäisi olevan sellainen kieltämättä varsin erikoislaatuinen tilanne, että asianmukainen määrä laillisesti toimivaltaisia kansanedustajia on kyllä olemassa, mutta niiden muodostama kolleginen elin, eduskunta on tuolla määräyksellä saatettu toimintakyvyttömäksi. Tämä toteamus lieneekin ainoa, mikä voidaan tehdä välittömästi lainsäännösten perusteella. Kaiken muun näyttäisi laki itse asiassa jättävän aivan avoimeksi. Mutta oikeudellinen tutkimus ei voi tyytyä tällaiseen epämääräiseen ristiriitaisuuteen. Ja myöskin käytännöllisessä valtioelämässä voi hyvinkin ajatella sattuvan tapauksia, jotka ehdottomasti vaativat tämän tilanteen selvittämistä.

Meidän on niin ollen tutkittava, voidaanko ja millä tavalla nuo toimivaltaiset kansanedustajat saada jälleen koolle laillisesti toimivaltaiseksi kokonaiseduskunnaksi. Tämä ja useat muut siihen liittyvät kysymykset näyttäisivät olevan niitä valtiopäiväsäännöstöämme koskevia pulmia, joihin on erittäin vaikeata antaa voimassa olevien oikeussäännösten pohjalta moitteettoman lopullista ratkaisua. Syynä tämän vyyhden sotkuisuuteen on nähtävästi se edellä mainittu seikka, että lainsäätäjä ei ole tyhjentävästi säännöstellyt niitä häiriöitä, jotka hajoitustoimen-

---

[29] *Hermanson,* Utlåtanden och betänkanden s. 342.

[30] *Erich* I s. 310 ja *sama,* Lakimies 1924 s. 11 rinnastaa vaalimääräyksen ja tämän varsinaisen hajaantumismääräyksen jopa siinä määrin, että viimeksi mainitulta itse asiassa katoaa kokonaan itsenäinen merkitys. Selvitellessään HM 27 §:ää hän näet lausuu mm.: »Sanat: määrätä uudet vaalit toimitettaviksi olisivat tosin yksin riittäneet, koska tähän toimitukseen aina liittyy myös hajoitusvaikutus.»

piteestä johtuvat varsinaisiksi valtiopäiviksi kutsutulle kaavamaisen kankealle ja joustamattomalle eduskunnan työskentelyjaksolle.[31]

Laki ei näet ensinnäkään sisällä mitään säännöstä, joka nimenomaisesti tai edes viittauksena osoittaisi, mikä merkitys tuollaisen määräyksen johdosta tapahtuneella eduskunnan hajaantumisella on valtiopäiville. Jatkuvatko ne edelleen, onko ne katsottava päättyneiksi vai ainoastaanko keskeytyneiksi? Siitäkään seikasta, että laki määrää eduskunnan tällaisessa tapauksessa uusien vaalien jälkeen »taas kokoontumaan varsinaisille valtiopäiville», ei saa mitään johtoa, koska siitä ei sen lähemmin ilmene edes noiden jatkovaltiopäivien oikeudellinen luonne. Myös käytäntö on tässä kohdin omaksunut sellaisen epämääräisen menettelyn, että siitäkään ei saa pohjaa. Uusien vaalien jälkeisiä valtiopäiviä tosin pidetään, kuten luonnollista onkin, käytännössä täysin itsenäisinä uusina valtiopäivinä. Ne aloitetaan asianmukaisin avajaisjuhlallisuuksin, niillä valitaan uudet puhemiehet, valitsijamiehet ja valiokunnat, niistä alkaa edustajille uusi aloitteentekemisaika jne. Mutta noita edellisiä, hajaantumaan määrättyjä valtiopäiviä ei sitävastoin yleensä ole käytännössä lain määräämällä tavalla lopetettu (VJ 27 §). Mikäli ne eivät ole hajaantumismääräystä annettaessa jo olleet oman päätöksensä nojalla hajaantuneet lomalle,[32] valtiopäivät ovat tuosta määräyksestä tiedon saatuaan ilman mitään lopettajaisjuhlallisuuksia vain todenneet määräyksen saapuneen ja sen jälkeen ilman muuta tosiasiallisesti hajaantuneet.[33]

Keisarivallan aikana valtiopäivät olisi tuollaisen hajaantumismääräyksen antamisesta huolimatta nähtävästi voitu täysin asianmukaisesti lopettaa tavallisin päättäjäismenettelyin. Silloin näet varsinaistenkin valtiopäiväin lopettaminen samoin kuin eduskunnan niille kutsuminen olivat keisarin päätösvallassa. Arvatenkin keisari olisi siis myöskin hajoitustapauksen yhteydessä voinut määrätä valtiopäivät tuolla tavoin

[31] Vrt. edellä s. 100—101.

[32] Näin oli asian laita 19/4 1929 ja 15/7 1930.

[33] Näin meneteltiin 4/4 1908, 21/2 1909 ja 17/11 1909 sekä myös 7/10 1910 ylimääräisten valtiopäiväin hajoituksen yhteydessä. Todellisuudessa tapahtui samalla tavalla myös edellä s. 40—42 ja 95 mainitussa, 2/8 1917 toimitetussa eduskunnan hajoituksessa, vaikka silloin ei pöytäkirjaan tehtykään mitään merkintää hajoitusmääräyksen saapumisesta, vaan merkittiin ainoastaan puhemiehen ilmoitus, että seuraava istunto muka tultaisiin pitämään erikseen ilmoitettavana aikana. Ainoastaan 24/2 1919 annetun määräyksen perusteella 28/2 1919 hajaantunut eduskunta lopetti valtiopäivät VJ 27 §:n edellyttämin juhlallisuuksin. Vrt. myös *Hermanson*, Utlåtanden och betänkanden s. 341—342.

lopetettavaksi. Niin ei kuitenkaan todellisuudessa menetelty, eikä virallisista asiakirjoista käy selville, miksi silloin omaksuttiin vastakkainen käytäntö. Ehkäpä se johtui osaksi siitä, että valtiopäivien asianmukaista työmäärää ei voitu pitää vielä loppuun suoritettuna, minkä vuoksi katsottiin, että vaalien jälkeen oli taas kokoonnuttava jatkamaan keskeytynyttä työtä. Myös se seikka on voinut olla mukana vaikuttamassa, että hajaantumismääräyksen ehkä katsottiin niin silmänräpäyksellisesti katkaisevan edustajien toimivallan, että olisi saattanut olla kysymyksenalaista, onko heillä valtaa enää kokoontua edes lopettajaisjuhlallisuuksia pitämään ja alamaisia toivotuksia esittämään. Osaltaan tämä käytäntö on voinut johtua siitäkin, että niissä ristiriitatilanteissa, joiden ilmauksena hajoitustoimenpide oli, tahdottiin välttää tuollaisia juhlallisuuksia ja niihin kuuluvia alamaisen kunnioituksen ilmaisuja.[34]

Sen jälkeen kun sekä varsinaisille valtiopäiville kokoontuminen että niiden lopettaminen siirrettiin pois valtionpäämiehen päätösvallasta ja nämä seikat tehtiin riippuviksi joko välittömästi lainsäännöksestä tai eduskunnan omasta päätöksestä, näyttäisi tilanne sitävastoin olevan toisenlainen. Nykyisin eduskunta on varsinaisten valtiopäivien osalta niin itsenäinen, että mikään muu elin kuin se itse ei voi tehdä päätöstä niiden lopettamisesta eikä siis myöskään päättäjäisjuhlallisuuksien toimittamisesta. Tasavallan presidentillä ei ole varsinaisten valtiopäivien lopettamisessa muuta tekemistä kuin velvollisuutensa mukaisesti julistaa valtiopäivät päättyneiksi sekä määrätä lähempi ajankohta tuon julistamisen tapahtumiselle (VJ 19 ja 27 § sekä HM 27 §). Siitä seikasta että presidentillä vaalimääräyksen antamisen jälkeen on oikeus määrätä varsinaiset valtiopäivät hajaantumaan, ei hevin voida johtaa hänelle poikkeuksellista oikeutta määrätä valtiopäiviä tällaisessa tapauksessa juhlamuo-

---

[34] Mainittakoon, että Ruotsissa näyttää noudatettavan kahdenlaista menettelyä. Siinä tapauksessa, että määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan sen jälkeen kun valtiopäivien koossa ololle turvattu 4 kk:n minimiaika on loppuun kulunut, lopetetaan valtiopäivät hajoitustapauksessakin aivan säännönmukaisessa järjestyksessä. Jos vaalimääräys sitävastoin annetaan tuon 4 kk:n ajan sisällä, ei varsinaisia lopettajaisia jumalanpalveluksineen pidetä, vaan kamarit — tosin hajoitusmääräyksen juhlallisen ilmoittamisen jälkeen — vain tosiasiallisesti hajaantuvat. Seremoniallisessa suhteessa erotus lopettamisen ja hajoittamisen välillä näyttää jonkin verran pienentyneen 1933 annetulla riksdagsordningen 35 §:n muutoksella, mutta oikeudellinen suhde nähtävästi pysyi entisellään. Vrt. *Malmgren* I s. 333—338 ja *sama,* Sveriges grundlagar s. 149, *Lagerroth,* SvT 1926 s. 400—402, *Reuterskjöld,* Sveriges Grundlagar III s. 52, *Rydin* 1 s. 54 ja 2 II s. 395.

toisesti lopetettavaksi.[35] Hänellä on vain valta määrätä ne hajaantumaan. Hajaantumismääräyksen yhteydessäkään ei varsinaisia valtiopäiviä voitane säännönmukaisella tavalla lopettaa muuta kuin eduskunnan omalla suostumuksella ja sen oman päätöksen nojalla.[36]

Mutta jos varsinaisia valtiopäiviä ei ole asianmukaisella tavalla lopetettu, täytyisi siitä oikeastaan olla johdonmukaisena seurauksena, että niiden on katsottava edelleen jatkuvan. Presidentin määräyksen johdosta tapahtuva hajaantuminen olisi siis oikeudelliselta luonteeltaan samantapainen kuin eduskunnan hajaantuminen oman päätöksensä nojalla kesä- tai muulle lomalle. Valtiopäivien olisi katsottava jatkuvan, vaikkakaan ei tosin olevan koolla. Mutta silloin oltaisiin itse asiassa siinä edellä mainitussa oudossa tilanteessa, että tällaista eduskuntaa olisi valtiopäivien periaatteellisesta jatkuvuudesta huolimatta — taikka oikeastaan juuri sen vuoksi! — mahdoton saada koolle ja laillisesti toimikelpoiseksi.

Ensinnäkään ei presidentillä näet olisi valtaa kutsua tällaisia varsinaisia valtiopäiviä hajaannuksestaan takaisin koolle. Tällaiseen toimenpiteeseen hänellä on yhtä vähän oikeutta kuin varsinaisten valtiopäivien lopettamiseenkaan. Niiden hajalle määräämiseenkin hänellä on oikeus vain nimenomaisen poikkeussäännöksen nojalla. Kun presidentti ei voi milloinkaan antaa määräystä eduskunnan kokoontumisesta varsinaisille valtiopäiville — ei niiden loma-aikana eikä myöskään niiden välisenä aikana — täytyy tuon kokoonnuttamisvaltuuden katsoa häneltä tässäkin tapauksessa puuttuvan.

Mutta eduskunta ei tällaisessa tapauksessa voi hajannuksestaan palata myöskään samalla tavoin omin avuin kuin varsinaisten valtiopäivien aikana itse päättämältään lomalta. Se ei voi palata jatkamaan valtiopäiviä sellaisena määräpäivänä, jonka se hajaantuessaan mahdollisesti oli itse asettanut. Myöskään puhemiehen kutsusta ei eduskunta voi

---

[35] Ehdottoman jyrkkänä tämän mielipiteen esittää *Erich* I s. 311—312 ja *sama*, Lakimies 1924 s. 12—15. *Hermanson* s. 67 sitävastoin katsoo, »että presidentillä on valta lopettaa valtiopäivät, joille eduskunta on kokoontunut, sinä päivänä, jonka hän harkitsee sopivaksi (HM 27; VJ 20) — kun taas muuten on sääntönä, että eduskunta itse määrää valtiopäiväin lopettamispäivän —». Vrt. myös *Hermanson*, JFT 1910 s. 307—308 ja 312—313.

[36] Näyttäisi siltä, että meillä omaksuttu käytäntö olisi johtanut eduskunnan jollakin tavoin vieroksumaan koossa oloa sillä hetkellä kuin hajoitustoimenpide suoritetaan. Niinpä eduskunta sekä 19/4 1929 että 15/7 1930 oli päättänyt hajaantua lomalle vain muutamia tunteja ennen hajaantumismääräyksen antamista, jonka tulemisesta eduskunnan ainakin viimeksi mainitussa tapauksessa täytyi olla täysin selvillä.

tulla koolle, vaikka se olisikin päättänyt antaa hänelle valtuuden kutsua valtiopäivät aikaisemmin istuntoon kuin tuollaisena itse asettamanaan määräpäivänä. Tuollaisten kokoontumis- ja valtuutuspäätösten on, mikäli eduskunta niitä on ennättänytkään tehdä, katsottava näet menettäneen merkityksensä presidentin antaman hajaantumismääräyksen johdosta. Tämä johtuu siitä, että hajaantumismääräyksen vaikutuksen täytyy katsoa olevan ehdoton, eikä eduskunta voi sitä kiertää päättämällä itse tai valtuuttamalla puhemiehen päättämään myöhäisemmästä kokoontumisestaan.[37]

Myöskään ylimääräisten valtiopäivien muodossa ei eduskuntaa olisi mahdollista saada laillisella tavalla koolle. Tämä johtuisi yksinkertaisesti siitä, että varsinaiset valtiopäivät olettamuksemme mukaan hajaantumismääräyksestä huolimatta edelleen jatkuvat. Eikä ylimääräisiä valtiopäiviä voida saada koolle varsinaisten valtiopäivien aikana. Tilanne siis olisi kuin olisikin sellainen, että kansanedustajien toimivalta tosin jatkuisi, mutta heitä olisi mahdoton saada koolle laillisesti toimivaltaiseksi kokonaiseduskunnaksi.

Tuollaista tilannetta, joka tosin näyttäisi olevan loogillinen tulos val-

---

[37] Myös käytännön on katsottava asettuneen tälle kannalle. Vähää ennen uusien vaalien toimittamista ja eduskunnan hajaantumista koskevan määräyksen antamista 15/7 1930 eduskunta näet päätti keskeyttää istuntonsa ja kokoontua uudelleen 2/9 1930, ellei puhemies katsoisi olevan syytä jo sitä ennen kutsua eduskuntaa koolle. Kun vaalit toimitettiin vasta 1—2/10 1930, jatkuivat edustajanvaltuudet siis vielä tuona kokoontumisen määräpäivänä, mutta tuskinpa kenenkään mieleen juolahti, että eduskunnan olisi pitänyt tai että se ilman muuta olisi voinutkaan tuon päätöksensä mukaisesti silloin kokoontua.

Kuten aikaisemmin (s. 42) on selostettu, hajaantui eduskunta myöskin 2/8 1917 ilman että puhemiehelle saapunutta hajoitusmääräystä oli luettu eduskunnalle. Istunnon lopussa puhemies vain ilmoitti, että seuraavan istunnon ajasta ilmoitetaan erikseen hyvissä ajoin. Tähän nojaten puhemies Manner sitten kutsui eduskunnan koolle 29/8 1917 ja useimmat sosialistit olisivatkin kutsua noudattaneet, mutta väliaikainen hallitus esti husaarien avulla kokoontumisen. Sittemmin tämä sosialistiedustajien muodostama »Mannerin eduskunta» kuitenkin piti istunnon juuri vaalien aattopäivinä, 28/9 1917, jolloin mm. tehtiin päätös valtalain julkaisemisesta. Tällä »istunnolla» ja näillä »päätöksillä» ei kuitenkaan ole oikeudellista merkitystä, koska se kanta, jonka mukaan eduskunnan hajoitusta oli pidettävä pätevänä, jäi lopullisestikin määräämättä. »Mannerin eduskunnan» jäsenet olivat tosin laillisesti toimivaltaisia kansanedustajia, mutta hajaantumismääräyksen jälkeen heillä ei ollut kokonaiseduskunnan toimivaltaa ainakaan siinä muodossa, missä sitä yritettiin. Väliaikaisen hallituksen hajoitusmanifestissa ei tosin ollut asetettu mitään tiettyä ajankohtaa eduskunnan hajaantumiselle (siinä sanottiin vain: »— — — Hallitus on nähnyt hyväksi hajoittaa — — — Eduskunnan — — —»), mutta ilmeisesti sillä tarkoitettiin välitöntä hajaantumisvelvollisuutta.

tiosäännön asianomaisista pykälistä, ei tietenkään voida hyväksyä oikeutemme lopulliseksi kannaksi. Sehän merkitsisi itse asiassa sitä, että edustajanvaltuuksien jatkuminen, jonka valtiosääntö on erityisesti tahtonut turvata myös hajoitustapauksessa aina uusiin vaaleihin asti, olisi tällaisessa tapauksessa pelkkää teoriaa ja täydelleen vailla käytännöllistä merkitystä. Aivan ilmeiseltä tuntuu, että ainakin käytännössä tuollainen hajaantumaan määrätty eduskunta kovan paikan tullen [38] saataisiin suuremmitta vaikeuksitta koolle ja myös toimikelpoiseksi. Sen vuoksi ja siltä varalta on lainopillisen teoriankin koetettava keksiä tästä umpikujasta jokin järjellinen ulospääsy, jonka avulla tuollainen menettely voidaan saada parhaalla mahdollisella tavalla sovitetuksi myös valtiosääntömme ja oikeusjärjestyksemme periaatteisiin.[39]

Minkälainen ratkaisu näyttäisi tarkoituksenmukaisimmalta tässä tilanteessa? Kenties sellainen tulkinta, että varsinaiset valtiopäivät kaikesta huolimatta katsottaisiin pelkällä hajaantumismääräyksellä päättyneiksi ikäänkuin ne olisi säädettyä menettelyä noudattaen lopetettu. Silloin ei olisi tarvis ainakaan antaa presidentille poikkeuksellista valtaa määrätä varsinaisia valtiopäiviä hajoitustapauksessa säännönmukaisin menettelyin päätettäväksi. Viimeksimainittu menettelytapa olisikin käytännössä varsin hankala. Se olisi hankala eritoten silloin, kun hajoitustoimenpiteeseen ryhdyttäisiin valtiopäivien ollessa hajaantuneena lomalle. Valtiopäivien olisi näet silloin tultava koolle vain lopettajaisme-

---

[38] Esim. HM 76 §:ssä mainitussa tapauksessa. Samoin myös *Hermanson* s. 67. Hermanson tosin näyttää, kantaansa kuitenkaan sen paremmin perustelematta, tekevän eron toisaalta ylimääräisten valtiopäivien ja toisaalta HM 76 §:ssä mainittujen valtiopäivien välillä. Jos varsinaiset valtiopäivät on tällaisessa tapauksessa katsottava päättyneiksi — olipa se sitten tapahtunut tavallisessa järjestyksessä tai hajaantumismääräyksellä — täytynee kuitenkin myös HM 76 §:n nojalla koolle kutsuttuja valtiopäiviä pitää luonteeltaan ylimääräisinä. Hermansonin esityksen mukainen erottelu näyttäisi niin ollen aiheettomalta.

[39] Myös *Erich* I s. 312—313 on viitannut siihen umpikujaan, johon näiden säännösten tulkinnassa joudutaan.

Jätämme tässä tieten tahtoen tutkimatta vaikean ja erilaisista oikeusteoreettisista peruskatsomuksista lähtien nähtävästi eri tavalla vastattavan kysymyksen siitä, mihin seikkoihin tällaisen tulkinnallisen ratkaisun etsiminen ja löytäminen voidaan perustaa. Tällaisina perusteina voisivat nähtävästi tulla kysymykseen esim. harkintavalta, jonka voisi jonkin ylemmänasteisen normin ajatella delegoivan määrääville valtionelimille tällaisten ristiriitatapausten varalta (vrt. esim. *Kelsen,* Reine Rechtslehre s. 90—106 ja *Ross* s. 316—349), taikka erinäisiin oikeudellissosiologisiin tekijöihin nojaava aukkoharkinta (vrt. esim. *Brusiin,* passim) taikka vain ns. analogiamenetelmät, joita varsinkin yksityisoikeuden puolella tulkinnassa sen pitemmittä perusteluitta runsaasti viljellään (vrt. *Walter Jellinek* s. 1—2).

nettelyä varten. Jos sitävastoin pelkän hajaantumismääräyksen katsottaisiin asianmukaisesti lopettavan valtiopäivät, muodostaisi sen antaminen eräänlaisen varsinaisten [40] valtiopäiväin lopettamismuodon sui generis. Eikä tällainen kanta ajatusrakennelmana nähtävästi olisi ainakaan sen oudompi kuin esim. sellainen käsitys, että hajaantumaan määrätyt valtiopäivät toimintakyvyttöminä jatkuisivat aina edustajanvaltuuksien päättymiseen eli siis vaalien toimittamiseen asti.[41]

Jos asetutaan sille kannalle, että pelkkä hajaantumismääräys tällä tavoin lopettaa varsinaiset valtiopäivät, ei näyttäisi olevan mitään esteitä myöskään eduskunnan saamiselle tarpeen vaatiessa toimikelpoisena koolle.[42] Tasavallan presidentti voisi näet silloin tavallisessa järjestyksessä kutsua sen ylimääräisille valtiopäiville. Siinä kohden tilanne olisi itse asiassa aivan samanlainen kuin silloin, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta on annettu varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla. Eduskunnan sekä aikaisemman työskentelykauden lopettaminen että tarvittaessa myös vielä uudenkin työskentelykauden aloittaminen kävisi siis oikeudelliselta kannalta mahdollisimman yksinkertaisella tavalla. Myös käytännölliseltä kannalta voitaneen tuollaisia ylimääräisiä valtiopäiviä pitää täysin riittävinä ja asianmukaisina sekä niissä erikoistapauksissa, joissa valtiosääntö vaatii eduskunnan alituista koollesaanti-

[40] Ylimääräisiin valtiopäiviin sen soveltaminen olisi tarpeetonta, eikä se olisi mahdollistakaan, koska, kuten olemme osoittanut, hajaantumismääräyksen antaminenkaan ei niiden aikana ole valtiosäännön mukaista.

[41] Ruotsissa ei maailmansodan vaarallisina aikoina eräitä valtiopäiviä lainkaan päätetty, vaan kamarit, suoritettuaan tehtävänsä, vain tosiasiallisesti hajaantuivat ja valtiopäivät siis jatkuivat aina vaalikauden loppuun saakka. Ne olivat vain ikäänkuin lomalla vaalikauden loppuun asti — valtiopäivien lopettajaismenettely jäi kokonaan suorittamatta — ja valtiopäivät voitiin milloin tahansa saada nopeasti koolle (»förpuppad riksdag»). Vrt. *Lagerroth*, SvT 1926 s. 404 ja *Malmgren* I s. 337.

Mainittakoon lisäksi, että Ruotsissa jatkoteorian (fortsättningsteorin) kannattajat (ei sitävastoin käytäntö) katsovat, että edes uudet vaalit eivät oikeastaan voi päättää hajoitettuja valtiopäiviä. Sen vuoksi voisivat tämän mielipiteen mukaan esim. ennen hajoitusta asetetut valiokunnat vielä vaalien jälkeenkin edelleen toimia; niihin olisi vain valittava uudet jäsenet niiden tilalle, jotka eivät ole vaaleissa tulleet uudestaan valituiksi. Vrt. *Malmgren* I s. 335—338.

[42] Tällaisen oikeusvaikutuksen olettanee itse asiassa myöskin Hermanson liittyvän hajaantumismääräykseen. Joka tapauksessa täytyy hänen olla sitä mieltä, että valtiopäivät jollakin tavoin hajaantumismääräyksen yhteydessä päättyvät, sillä muuten hän ei tietenkään voisi pitää mahdollisena, että vielä sen jälkeen voitaisiin kutsua ylimääräiset valtiopäivät koolle. Hänen esityksensä on tässä kohdin kuitenkin jonkin verran epäselvä, sillä hän tyytyy käyttämään tässä yhteydessä vain sanontaa: »— — presidentillä on valta lopettaa valtiopäivät — —», millään tavoin tarkemmin selittämättä, mitä hän tuolla »lopettamisella» tarkoittaa. *Hermanson* s. 67.

mahdollisuutta (HM 33 ja 76 §), että myös muulloin, kun eduskunnan koollekutsumista pidetään muista syistä tarpeellisena.

Edellä esitetylle hajaantumismääräyksen merkitystä koskevalle tulkintatulokselle ei, kuten sanottu, voitane saada suoranaista tukea oikeastaan mistään valtiosääntömme kohdasta. Käytännöllisen tarkoituksenmukaisuutensa lisäksi sen puolesta kuitenkin puhuu ainakin eräs seikka, jolle voitaneen antaa oikeudellistakin merkitystä. Vaikka tämä pulmakysymys sellaisenaan ei ole vielä koskaan joutunut valtioelämän todellisuudessa ratkaistavaksi, eräs käytännössä vakiintunut menettelytapa kuitenkin antaa merkittävää tukea esittämällemme käsitykselle. Tähän asti on näet poikkeuksetta laadittu ns. valtiopäiväpäätös aina myös silloin, kun valtiopäivät ovat hajoitustoimenpiteen ja hajaantumismääräyksen johdosta katkenneet kesken.[43] Kun tuollaisella valtiopäiväpäätöksellä ei liene merkitystä muuta kuin valtiopäivillä tehtyjen päätösten kokoomana, joka laaditaan vain ikäänkuin työn muodolliseksikin päätepisteeksi silloin, kun valtiopäivät todella ovat päättyneet, voitaneen käytännön siis katsoa tällaisen menettelyn omaksuessaan itse asiassa asettuneen sille kannalle, että hajaantumismääräyksen on kuin onkin katsottava päättäneen valtiopäivät.

Mutta miten on tuollaisen hajaantumismääräyksen laita siinä tapauksessa, että valtiopäivät ovat omasta aloitteestaan jo hajaantuneet lomalle silloin, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan? Tarvitseeko ja voidaanko eduskunta sellaisessakin tapauksessa määrätä hajaantumaan ja mikä merkitys tuollaisella hajaantumismääräyksellä silloin olisi? Olemme jo maininnut, että käytännössä on kaksikin kertaa [44] valtiopäivät, jotka juuri vähää ennen olivat jo hajautuneet lomalle, määrätty tuollaisella vaalimääräyksen yhteydessä annetulla hajaantumismääräyksellä hajaantumaan. Tätä menettelytapaa vastaan ei ole huomataksemme miltään taholta esitetty muistutuksia.

Mikäli hajaantumismääräykselle on annettava muutakin merkitystä kuin eduskunnan senhetkisen tosiasiallisen hajaantumisen aikaansaaminen, onkin tietysti luonnollista, että sitä voidaan käyttää ja se voi saada oikeudellista merkitystä myös silloin, kun varsinaiset valtiopäivät jo

[43] V:n 1917 ja 1930 ensimmäisten valtiopäivien valtiopäiväpäätökset ovat tosin jääneet vaille allekirjoituksia, ja v:n 1929 ensimmäisten valtiopäivien valtiopäiväpäätös on vain puhemiesten allekirjoittama, mutta näillä vaillinaisuuksilla ja tavanomaisesta menettelystä poikkeamisilla ei tietenkään ole esityksemme kannalta merkitystä. Kaikki muut valtiopäiväpäätökset hajoitustoimenpiteiden yhteydessä on sitäpaitsi laadittu täysin säännönmukaisella tavalla.

[44] 19/4 1929 ja 15/7 1930.

ovat istuntonsa lomaa varten keskeyttäneet. Ensinnäkin sillä täytyy katsoa tällaisessakin tapauksessa olevan se merkitys, että eduskunta ei voi, kuten jo aikaisemmin on viitattu, hajaantumismääräyksen antamisen jälkeen palata lomansa päätyttyä valtiopäiviä jatkamaan. Hajaantumismääräyksellä täytyy katsoa olevan ehdottoman ja niiden valtiopäivien osalta lopullisen merkityksen. Eduskunta ei voi enää sen jälkeen ainakaan oma-aloitteisesti toimintaansa jatkaa. Tällainen ehkäisevä vaikutus on tietysti mahdollinen, ja joskus se saattaa olla tarpeellinenkin vallan riippumatta siitä, onko eduskunta hajoitustoimenpiteeseen ryhdyttäessä hajaantuneena lomalle vai kokoontuneena työhön. Hajoitustoimenpiteellähän pyritään usein juuri siihen, että eduskunta ei enää silloisessa kokoonpanossaan voi päätöksiä tehdä eikä toimintaansa jatkaa.

Mikäli hajaantumismääräykselle lisäksi katsotaan voitavan antaa sellainen erikoinen merkitys, jota edellä esitetyllä tavalla olisi pidettävä varsinaisten valtiopäivien lopettamisena, se koskee tietysti hajaantumismääräyksen antamista myös valtiopäivien keskeytysaikana. Vieläpä voidaan sanoa, että hajaantumismääräyksen tuollainen merkitys on erityisen tärkeä juuri silloin, koska valtiopäiviä ei ilman sitä itse asiassa saataisikaan lopetetuksi muuten kuin eduskunnan kokoonnuttua varta vasten suorittamaan asianmukaisia päättäjäismuodollisuuksia.[45]

---

[45] Vrt. *Erich,* Staatsrecht s. 73.

Varsinaiset valtiopäivät ovat meillä niin kömpelö taikka ainakin puutteellisesti säännöstelty instituutio, että eräässä tapauksessa voidaan ajatella jouduttavaksi sellaiseen umpikujaan, että valtiopäivien hajaannuttua lomalle ei eduskuntaa saada koolle muuta kuin — hajoittamalla se! Eduskunta antaa näet lomalle hajaantuessaan tavallisesti puhemiehelle oikeuden kutsua eduskunnan tarvittaessa jo aikaisemminkin eli siis ennen loman päättymispäivää istuntoon. Loman keskeyttäminen on silloin asia, jossa kenelläkään muilla kuin puhemiehellä ei ole mitään sanomista. Eduskunnan jäsenten enemmistö, eivätpä edustajat yksimielisinäkään saa silloin eduskuntaa vastoin puhemiehen tahtoa laillisesti koolle ja päätösvaltaiseksi. Samoin on myöskin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tyydyttävä tässä kohdin puhemiehen harkintaan (niinpä eduskunta kokoontui 1/7 1930 puhemies Virkkusen kutsusta sen jälkeen kun pääministeri Kallio oli kirjelmällä 14/6 1930 — vedoten hallituksen eräisiin lainsäädännöllisten ja muunkinlaisten toimenpiteiden aikeisiin — saattanut »Herra Puhemiehen tietoon, että hallitus pitää puolestaan tarpeellisena eduskunnan kokoon kutsumisen lähiaikoina — — —». 1930 Vp. I ptk. s. 931). Puhemiehen kieltäytymisen saattaisi niin ollen ajatella voivan johtaa niinkin kärjistyneeseen ristiriitaan, että presidentin olisi, saadakseen eduskunnan koolle, määrättävä ensin uudet vaalit toimitettavaksi ja annettava hajaantumismääräys sekä sen jälkeen kutsuttava eduskunta ylimääräisille valtiopäiville. Ks. myös Lainvalmistelukunnan ehdotusta VJ 21 §:n muuttamisesta s. 1—2.

Valtiopäivien keskeydyttyä ja eduskunnan hajaannuttua lomalle ei hajaantumismääräyksellä tuollaisen estävän tehonsa lisäksi oikeastaan olekaan muita vaikutuksia,[46] ei ainakaan sellaisia, jotka ilmenisivät välittömästi ja silminnähtävästi. Parhaillaan koolla olevan eduskunnan osalta hajaantumismääräyksen vaikutukset sitävastoin ilmenevät heti selvinä ja näkyvinä. Hajaantumismääräyksessä osoitettuna hetkenä eduskunnan on näet lopetettava työskentelynsä samalla tavoin kuin jos valtiopäivät olisi lopetettu säännönmukaisessa järjestyksessä.[47] Niitä valtiopäiviä ei sen jälkeen enää ole olemassa. Eduskunnan jäsenten kokoontumisella ja muilla mahdollisilla toimenpiteillä ei siis sen jälkeen olisi muuta merkitystä kuin mikä yksityisten henkilöiden kokouksille ja muille vastaaville toimenpiteille voidaan antaa.[48]

Hajaantumismääräyksen tällainen vaikutus ilmenee välittömästi pelkästään sen tiedoksi antamisella, edellyttämättä siis mitään toimenpiteitä eduskunnan itsensä tai sen elinten taholta.[49] Lisäksi se ilmenee sinä ajankohtana, mikä hajaantumismääräyksessä lähemmin osoitetaan. Kuten myöhemmin tulemme huomaamaan, voidaan tuo ajankohta määrätä myös vasta myöhemmäksi tulevaisuuteen. Mutta hajaantuminen voidaan tietenkin määrätä tapahtumaan myös heti. Lain sanamuodon (VJ 20,1 §) mukaan näyttäisi tosin riittävän, kunhan eduskunta hajaantuu ylipäänsä sen päivän kuluessa, joka hajoitusmääräyksessä julistetaan. Tällainen kirjaimellinen tulkinta olisi kuitenkin ilmeisessä ristiriidassa hajoitussäännöstön tarkoituksen kanssa. Eduskunta, joka tuon päivän loppuunkulumisen jälkeen aina vaalikauden loppuun asti

[46] Meidän oikeutemme mukaan ei siis hajaantumismääräyksellä enempää kuin nähtävästi millään muullakaan toimenpiteellä voida vanhaa eduskuntaa saada kerta kaikkiaan kelvottomaksi kokoontumaan, kuten *Hagman*, Sveriges Grundlagar I s. 293 näyttää olettavan Ruotsin valtiosäännön mukaan mahdolliseksi. Eduskunta säilyttää aina toimivaltansa loppuun asti mahdollisuuden tulla kutsutuksi ylimääräisille valtiopäiville.

[47] Tämä varsinaisten valtiopäivien eräänlainen päättyminen sui generis hajaantumismääräyksen johdosta onkin ainoa todellinen hajaantumisvaikutus, joka meidän oikeutemme mukaan eduskunnan »hajoitukseen» liittyy. Senvuoksi olisi ollut nähtävästi onnistuneempaa käyttää lakitekstissä »eduskunnan hajoittamisen» sijasta sanontaa »*valtiopäivien hajoittaminen*» taikka ehkä vielä täsmällisemmin »*varsinaisten valtiopäivien päättäminen*». Kuten edellä s. 46 on mainittu, käytettiinkin perustuslakikomitean eräässä HM-luonnoksessa nykyisen HM 27 §:ää vastaavan säännöksen kohdalla sanontaa »hajoittaa valtiopäivät», ja vasta oikaisuvedokseen oli sen tilalle vaihdettu sanat »hajoittaa eduskunta».

[48] Näin oli 2/8 1917 toimeenpannun eduskunnan hajoituksen jälkeen ns. »Mannerin eduskunnan» kokousten laita.

[49] Samoin *Hermanson*, Utlåtanden och betänkanden s. 342.

olisi, kuten tulemme näkemään, toimintansa jatkamisessa täydellisesti riippuvainen hallituksesta, olisi siis tämän kirjaimellisen käsityksen mukaan hajaantumispäivänsä lopputunteina itse asiassa täysin riippumaton. Ikäänkuin jäähyväisiksi hallitukselle, jonka vastuulla valtion asioiden hoito hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen jälkeen kuitenkin on, olisi eduskunnalla silloin tilaisuus tehdä mitä kiusallisimpia päätöksiä. Kun tämä ei voi soveltua hajoitussäännöstön tarkoitukseen, on asetuttava sille kannalle, että presidentin määrätessä eduskunnan heti hajaantumaan määräyksen oikeusseuraamukset tulevat voimaan samalla hetkellä, kun määräyksen on katsottava aikaisemmin esitetyllä tavalla tulleen eduskunnan tietoon.

Välittömästi voimaan tulevalla hajaantumismääräyksellä voidaan siis keskeyttää eduskunnan työskentely vaikkapa kesken asian käsittelyä, jopa kesken päätöksen tekoakin. Tämä voi olla joissakin tilanteissa tärkeätä, varsinkin silloin, kun hajoitustoimenpiteellä tahdotaan estää eduskunta tekemästä jotakin merkittävää päätöstä. Kuitenkin voidaan eduskunta, kuten sanottu, määrätä hajaantumaan jonakin myöhempänäkin ajankohtana. Siinä kohdin ei meidän oikeutemme mukaan voine olla muuta rajoitusta kuin se, ettei hajaantumista voida siirtää yli edustajien toimivallan päättymisen.[50] Jos eduskunta on määrätty hajaantumaan yleensä vain tiettynä päivänä, silloin se voi jatkaa toimintaansa tuon määräpäivän loppuun asti.

c. Hajaannuttamisen siirtäminen tai määräämättä jättäminen.

Eduskunta siis voi uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisesta huolimatta edelleen jäädä jatkamaan varsinaisia valtiopäiviä. Tämä on mahdollista silloin, kun hajaantumismääräystä ei ole vielä ainakaan vaalimääräyksen yhteydessä annettu ja myöskin silloin, kun hajaantuminen on määrätty tapahtumaan vasta myöhäisempänä ajankohtana. Ilmeiseltä näyttää, että hajaantuminen voidaan tällä tavoin määrätä tapahtumaan niinkin myöhään, että eduskunnalla on mahdollisuus jatkaa työskentelyään valtiopäivillä aina edustajanval-

[50] Sitten kun 23/12 1918 oli annettu määräys uusien vaalien toimittamisesta 1/3 1919, tuli eduskunnan 24/2 1919 annetun toisen määräyksen mukaan hajaantua vasta vaalien aattona 28/2 1919. Kaikissa muissa hajaantumismääräyksissä on eduskunta sitävastoin määrätty hajaantumaan »tänään», minkä on käsitetty tarkoittavan tiedoksisaantipäivää.

tuuksien päättymiseen asti. Sellaisessa tapauksessa hajaantumismääräys on oikeastaan pelkkä muodollisuus ja sellaisena itse asiassa tuskin välttämätönkään. Lain sanamuoto (VJ 20,1 §), näyttäisi tosin ehkä viittaavan hajaantumismääräyksen antamisen tarpeellisuuteen kaikissa tapauksissa, mutta kun sillä ei kuitenkaan aina olisi asiallista merkitystä, voidaan velvoittavaa välttämättömyyttä tuskin siitäkään johtaa.[51]

Vaalimääräyksen antamisen jälkeen tällä tavoin jatkuvien varsinaisten valtiopäivien toimintamuodoista ei ole laissa mitään erikoissäännöksiä. Kun myöskään vaalimääräyksen antamisesta ei voitane johtaa mitään oikeudellisia seuraamuksia tässä kohdin, näyttää ilmeiseltä, että valtiopäivien toimintaan on sovellettava samoja säännöksiä kuin yleensä muulloinkin. Vain hajaantumismääräyksen ja edustajanvaltuuksien ennenaikaisen loppumisen vaikutukset on asianmukaisesti otettava huomioon.

Valtiopäivät voivat, jos ne vaalimääräyksen antamisen aikaan ovat koolla, niin ollen jatkaa työskentelyään kuten tavallisestikin. Ne voinevat siis päättää säännönmukaiseen tapaan myös keskeyttää istuntonsa ja hajaantua lomalle, jonka kuluttua — tai puhemiehen asianmukaisen valtuutuksensa perusteella antamasta kutsusta jo aikaisemminkin — ne jälleen näyttäisivät voivan kokoontua jatkamaan työskentelyään. Jos taas vaalimääräys annetaan valtiopäivien ollessa jo hajaantuneena lomalle, eduskunta voi tavallisessa järjestyksessä palata jatkamaan valtiopäiviä[52], ellei hajaantumismääräys tai edustajanvaltuuksien päättyminen ole tullut väliin.

Oikeudellisia esteitä ei voine olla olemassa myöskään sille, että eduskunta tällaisessakin tapauksessa käyttää oikeuttaan päättää valtio-

---

[51] 23/12 1918 annettuun uusien vaalien toimittamista koskevaan määräykseen ei niin ollen olisi välttämättä tarvinnut sisällyttää viittausta siitä, että »nykyisille valtiopäiville kokoontuneen Eduskunnan on hajaannuttava päivänä, joka myöhemmin määrätään...» Samoin ei 24/2 1919 annettu hajaantumismääräys olisi ollut lainkaan tarpeellinen. Ainoana perusteena määräyksen antamiselle siinä esitetään se seikka, että vaalit oli määrätty toimitettavaksi hajaantumispäivää seuraavana päivänä. Erityinen hajaantumismääräys oli tarpeeton senkin vuoksi, että hallituksen taholla nähtävästi oli tiedossa eduskunnan aikomus oma-aloitteisesti ja säädettyä menettelyä noudattaen lopettaa valtiopäivät, kuten sitten 28/2 1919 tapahtuikin. Voidaan niin ollen sanoa tuon hajaantumismääräyksen loppujen lopuksi olleen ei ainoastaan tarpeeton, vaan ristiriidassakin sen kanssa, miten valtiopäivien päättyminen oikeastaan tahdottiin järjestää. Käsityksemme on niin ollen jokseenkin vastakkainen sille, mitä *Hakkila* s. 369 ja viitteessä 4 esittää.

[52] Eduskunta oli 20/12 1918 päättänyt keskeyttää istuntonsa ja kokoontua

päivien lopettamisesta (VJ 19 §). Kuten aikaisemmin olemme esittänyt, ei tasavallan presidentillä sitävastoin voi vaalimääräyksen antamisen jälkeenkään olla oikeutta valtiopäivien varsinaiseen lopettamiseen, vaikkakin hänen antamallaan hajaantumismääräyksellä voidaan katsoa asiallisesti olevan samat vaikutukset. Valtiopäiväin päättämisoikeuden käyttämisen eduskunnan taholta täytynee katsoa säännönmukaiseen tapaan vaalimääräyksen antamisen jälkeenkin olevan eduskunnan oman harkinnan varassa, joten sen ei ole pakko jatkaa valtiopäiviä pitemmälle kuin se itse haluaa. Tuollainen eduskunnan päättämä valtiopäiväin lopettaminen tapahtuu tietysti säännönmukaista menettelyä noudattaen [53] (VJ 27 §) ja sillä on samat oikeusvaikutukset kuin tavallisestikin. Ellei eduskunta itse lopeta valtiopäiviä eikä myöskään hajaantumismääräystä anneta, valtiopäivät jatkuvat aina edustajanvaltuuksien päättymiseen asti. Valtiopäivien loppumisella edustajanvaltuuksien päättymisen vuoksi on hajoitustapauksessa nähtävästi sama merkitys kuin vastaavalla seikalla vaalikauden säännönmukaisen päättymisen yhteydessä.[54]

4. *Eduskunnan toimintamuodot, toimivalta ja oikeudellinen asema vaalimääräyksen antamisen jälkeen.*

Edellä olevasta esityksestä olemme siis voineet päästä selville siitä, missä määrin eduskunta meidän valtiosäännöllemme ominaisten erikoisuuksien mukaisesti ja päinvastoin kuin useimmissa muissa maissa voi vielä sen jälkeen, kun hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen eli siis uusien vaalien määrääminen on ratkaistu, vanhassa kokoonpanossaan toimia ja työskennellä siihen asti, kunnes uudet vaalit on toimitettu. Aina edustajanvaltuuksien päättymisajankohtaan eli siis uusien vaalien toimittamiseen asti eduskunta voidaan tavallisessa järjestyksessä kutsua ylimää-

---

uudelleen vasta joululoman jälkeen 8/1 1919. Näin sitten tapahtuikin, vaikka sillä välin 23/12 1918 oli annettu määräys uusien vaalien toimittamisesta. Edellä mainittu vaalimääräykseen liitetty nimenomainen viittaus siitä, että hajaantumispäivä tullaan vasta myöhemmin määräämään, olikin niin ollen selvyyden vuoksi ehkä paikallaan, osoittamassa, että eduskunta voi vielä lomaltaan palata. Ilman sitäkin sillä olisi kuitenkin ollut siihen oikeus.

[53] Valtiopäivien juhlalliset päättäjäiset toimitettiin 28/2 1919 eli siis samana päivänä, joka 24/2 1919 annetussa määräyksessä oli osoitettu eduskunnan hajaantumispäiväksi. Päättäjäismenettelyyn kuuluva valtiopäiväpäätös laadittiin niin ikään tavalliseen tapaan.

[54] Tällöin olisi siis kysymyksessä se, mitä *Malmgren* I s. 337 sanoo valtiopäivien »automaattiseksi» loppumiseksi.

räisille valtiopäiville ja siihen asti se voi säännönmukaiseen tapaan myös jatkaa niitä varsinaisiakin valtiopäiviä, joiden aikana määräys uusien vaalien toimittamisesta ehkä annettiin. Ainoat toimintamuotojen rajoitukset ovat ne, että uusia varsinaisia valtiopäiviä ei enää ennen vaaleja voida aloittaa ja että parhaillaan käynnissä olevien valtiopäivienkin loppuminen on tasavallan presidentin määrättävissä.

Minkälainen toimivalta ja oikeudellinen asema on vanhalla eduskunnalla katsottava olevan tuona eräänlaisena armonaikana, joka sille jää vaalimääräyksen antamisen jälkeen uuden eduskunnan syntymiseen asti? Vastausta tähän kysymykseen hahmotellessamme meidän on aluksi todettava, että kun tuollaisen ennenaikaista loppuaan kohti kulkevan eduskunnan ulkonaisista toimintamuodoista on vain niukalti ja puutteellisia erikoissäännöksiä (VJ 20 §), ei sen toimivallasta ja oikeudellisesta asemasta ole niitä lainkaan.[55] Sen mahdolliset erikoisuudet on tältä osalta senvuoksi kokonaan johdettava noista toimintamuotoja koskevista säännöksistä taikka valtiosäännön muista periaatteista.

Varsinaiset valtiopäivät jatkuvat vaalimääräyksen antamisen jälkeen, kuten edellä on esitetty, säännönmukaiseen tapaan siihen asti, kunnes ne erityisellä hajaantumismääräyksellä ehkä hajoitetaan taikka kunnes vaalikausi loppuu. Niiden työskentelymuodot ovat samat kuin muulloinkin. Myöskään niiden muodolliseen toimivaltaan ei voitane mistään seikoista johtaa oikeudellisia rajoituksia tai muita erikoisuuksia. Toinen asia sitten on, että ne tasavallan presidentille kuuluvan hajaannuttamisvallan johdosta asiallisesti voivat joutua suureen riippuvaisuuteen hallituksesta.

Valtiopäivillä voidaan siis edelleen sekä jatkaa jo vireille pantujen asioiden käsittelyä että ottaa myös uusia asioita käsiteltäväksi tavallisessa järjestyksessä. Tämä koskee yhtäläisesti kaikkia eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita.[56] Erityisesti on syytä huomauttaa, että näyttäisi olevan mahdollista vielä vaalimääräyksen antamisen jälkeen sekä jatkaa aikaisemmin annetun tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyä että

---

[55] Mainittakoon, että Latvian valtiosäännön (15/12 1922) 49 §:n mukaan tasavallan presidentillä oli poikkeuksellinen valta määrätä parlamentin kokoontumisesta, vieläpä siinä käsiteltävien asioiden päiväjärjestyksestäkin vastaavan laatuisena vaalimääräyksen antamisen jälkeisenä loppuaikana. Vrt. myös *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 153 ja *Burdeau* s. 181—182.

[56] Niinpä näyttäisi vaalimääräyksen antamisen jälkeen koolla olevalla eduskunnalla olleen valta tehdä myös 18/11 1930 ja 6/10 1939 annettujen tasavallan suojelulakien 2 §:ssä edellytetty päätös sanottujen lakien nojalla annetun asetuksen kumoamisesta.

myös vasta antaa budjettiesitys eduskunnan käsiteltäväksi. Mitenkä tämä seikka on meillä omansa laajentamaan eduskunnan hajoitukseen ryhtymisen mahdollisuuksia siitä, mihin juuri budjettikäsittelyn huomioonottaminen ne useimmissa muissa maissa supistaa, tulee jäljempänä tarkemmin puhe. Niinikään täytynee edustajilla katsoa olevan oikeus kysymysten ja välikysymysten esittämiseen sekä eduskunnalla itsellään oikeus hyväksyä niiden sekä myös valtioneuvoston mahdollisten tiedonantojen johdosta säännönmukaiseen tapaan joko yksinkertainen tai haluamallaan tavalla perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen. Siitä seikasta, että tällaisten sekä myös eduskunnan muussa yhteydessä hyväksymäin lausumain tai tekemäin päätösten vaikutus eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen luottamussuhteeseen kuitenkin on perusteellisesti muuttunut, tulee myöhemmin puhe.

Ylimääräisten valtiopäivien toimivalta on tällöinkin varsinaisten toimivaltaa huomattavasti suppeampi. Näin ei kuitenkaan ole laita sen vuoksi, että on annettu määräys uusien vaalien toimittamisesta, vaan sen vuoksi, että niiden toimivalta yleensäkin on rajoitetumpi. Vaalimääräyksen antaminen ei siinä kohdin tuo mukanaan minkäänlaista muutosta. Ylimääräiset valtiopäivät ovat tällöinkin säännönmukaiseen tapaan myös päättymisessään tasavallan presidentin määräyksestä riippuvaiset (VJ 21,1 §). Sen vuoksi niitten siis on jatkettava koossaoloansa ja samoin myös niille esitettyjen asioiden käsittelyä niin kauan kuin hallitus pitää sitä tarpeellisena. Niinikään ei niillä saa ottaa käsiteltäväksi muuta kuin kokoontumiskutsussa mainittuja ja hallituksen esittämiä sekä niihin erottamattomasti kuuluvia asioita (VJ 21,3 §). Niillä ei siis esim. voitane esittää välikysymyksiä, jotka eivät erottamattomasti kuulu hallituksen esittämiin asioihin, koska välikysymys on joka tapauksessa eduskunnalle esitettävä erityisenä asiana ja määräajan kuluessa otettava myös keskustelun alaiseksi (VJ 37,2 §). Sitävastoin näyttäisi epävarmalta, olisiko myös kysymysten tekeminen ja asianomaisen valtioneuvoston jäsenen tietoon saattaminen valtiosäännön vastaista, koskapa siitä ei milloinkaan johdu varsinaisen käsittelyn alaiseksi joutuvaa asiaa eikä vastauksen antamisellakaan ole mitään määräaikaa nykyisten säännösten mukaan (VJ 37,1 §).[57]

---

[57] V:n 1938 valtiopäivillä eduskunta hyväksyi vaalien yli lepäämään sellaisen muutoksen VJ 37,1 §:ään, jonka mukaan kysymykseen olisi annettava vastaus 15 päivän kuluessa, mutta 1939 valtiopäivillä se ei saanut tarvittavaa $^2/_3$ enemmistöä, joten asia raukesi.

Ylimääräisistä valtiopäivistä ks. myös *Erich* I s. 307—308, *Hermanson* s. 66, *Hakkila* s. 439—443 ja 492 sekä *Ahava* s. 62—64.

Hallituksenkin aloiteoikeutta on ylimääräisillä valtiopäivillä rajoitettu. Valtiosäännössä on näet edellytetty, että eräitä asioita on esitettävä jokaisille varsinaisille valtiopäiville (VJ 29 ja 30 §), eikä niitä siis voitane ottaa hallituksenkaan esittäminä käsiteltäväksi ylimääräisillä valtiopäivillä. Erityisesti on pantava merkille, että ylimääräisillä valtiopäivillä ei voida käsitellä esitystä valtion tulo- ja menoarvioksi.[58] Sitävastoin ei näyttäisi olevan mitään esteitä tulo- ja menoarvioon ehdotettujen lisäysten (HM 69,1 §) käsittelemiselle myös ylimääräisillä valtiopäivillä.[59] Niinikään näyttäisi ylimääräisilläkin valtiopäivillä ehkä olevan mahdollista sellainen tulo- ja menoarvion väliaikainen järjestely, johon eduskunta on katsonut voivansa ryhtyä, kun varsinaista tulo- ja menoarviota ei ole ehditty saada ajoissa valmiiksi.[60]

Kun tasavallan presidentillä on oikeus uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisen yhteydessä tai sen jälkeen määrätä silloiset varsinaiset valtiopäivät hajaantumaan sekä käsityksemme mukaan myös oikeus niiden sijalle kutsua eduskunta ylimääräisille valtiopäiville, näyttää siis presidentillä olevan mahdollisuus vaihtaa eduskunnan hajoituksen yhteydessä varsinaiset valtiopäivät ylimääräisiin. Kun viimeksi mainitut ovat toiminnassaan enemmän riippuvaiset hallituksesta kuin edelliset, saattaa tällaisen menettelyn mahdollisuus joissakin tapauksissa muodostua käytännössä tärkeäksikin. Sen käyttökelpoisuutta on kuitenkin omansa vähentämään paitsi edellä mainitut hallituksenkin esitysten käsittelyä ylimääräisillä valtiopäivillä koskevat rajoitukset myös se seikka, että varsinaisilla valtiopäivillä vireille pannuista ja ehkä osittain jo käsitellyistäkin asioista ei mikään voi sellaisenaan ilman muuta siirtyä ylimääräisten valtiopäivien käsiteltäväksi (VJ 35 §). Asiat on uudestaan pantava vireille sekä kokonaisuudessaan uudestaan käsiteltävä. Sitävastoin voidaan perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävä laki hyväksyä ylimääräisilläkin valtiopäivillä lepäämään ja siis lopullisesti ratkaista vaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä (VJ 72 §). Mutta

---

[58] Samoin *Erich* I s. 308 ja *Nevanlinna* s. 24.

[59] *Erich* I s. 363.

[60] Vuosien 1919 ja 1920 lopulla hallitus antoi eduskunnalle esitykset tulo- ja menoarvion voimassaoloajan jatkamisesta seuraavan vuoden aikana määräajaksi ja kunnes asianmukainen sen vuoden tulo- ja menoarvio valmistui. Emme tässä yhteydessä voi puuttua kysymykseen, oliko tällainen menettely oikeastaan valtiosäännön mukaista vai täytyisikö sen oikeutus perustaa vain jonkinlaiseen hätätilan oikeuteen. Vrt. *Nevanlinna* s. 136—152, *Erich* I s. 363, *Hakkila* s. 285—288 sekä *Helo*, Lakimies 1926 s. 189—191.

muussa suhteessa ylimääräiset valtiopäivät muodostavat irrallisen suljetun kokonaisuuden, jolla ei ole yhteyttä muihin valtiopäiviin.[61]

Huomaamme siis, että eduskunta uusia vaaleja koskevan määräyksen antamisesta huolimatta jää ulkonaisilta toimintamuodoiltaan ja myös toimivallaltaan entiselleen aina edustajanvaltuuksien päättymiseen asti. Kun varsinaisten valtiopäivien toiminta kuitenkin voidaan hajaantumismääräyksellä estää ja ne sitä tietä myös muuttaa ylimääräisiksi valtiopäiviksi, joutuu tällainen eduskunta joka tapauksessa varsin vahvasti hallituksesta riippuvaksi sellaisessakin tapauksessa, jolloin sen jatkuvaa koossaoloa on ehkä pidettävä välttämättömänä. Näin ollen näyttäisi oikeastaan jo sinänsä luonnottomalta, jos hallituksesta näin suuressa määrin riippuvalla eduskunnalla olisi parlamentarismille ominainen vaikutusvalta ministeristön asemaan. Kuten myöhemmin, hajoitusvallan käyttämisen ja parlamentaariseen valtiojärjestykseemme kuuluvien periaatteiden välistä suhdetta selvittäessämme tulemme esittämään, onkin tuo parlamentaarinen vaikutusvalta eduskunnalta hävinnyt. Vaikka se muodollisesti voikin joko nimenomaisella epäluottamuslauseella tai epäsuorasti kieltäytymällä tekemästä hallituksen vaatimaa päätöstä edelleen ilmaista epäluottamuksensa, ei tuollaisella epäluottamuksen ilmauksella ole enää oikeudellista merkitystä.[62]

Muulta osaltaan hallitus sitävastoin on myös tuollaisena vaalimääräyksen antamisen ja vaalien toimittamisen välisenä aikana edelleen säännönmukaisessa riippuvaisuudessa eduskunnan myötävaikutuksesta. Eduskunta säilyttää muun osuutensa valtiokoneiston yhteistoiminnassa eikä hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen muuten laajenna hallituksen eduskunnasta riippuvaa toimivaltaa. Senvuoksi saattaa parlamentaarinen tilanne myöskin tällaisen, vaalimääräyksellä lamautetun eduskunnan kohdalta muodostua hallitukselle vaikeasti hoidettavaksi sellaisissa tapauksissa, kun eduskunnan suostumus jonkin kiireellisen asian vuoksi ehkä on välttämätön.

Mitä tulee oikeudelliseen vastuunalaisuuteen, lienee katsottava, että eduskunta vielä vaalimääräyksen antamisen jälkeenkin säilyttää säännönmukaisen oikeutensa käsitellä ja päättää asian, joka koskee syytteen nostamista sekä valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan että myös tasavallan presidenttiä vastaan. Ei nim. voitane osoittaa mitään erikoista seikkaa, joka asettaisi eduskunnan näitä asioita koskevat päätökset säännönmukaisesta poikkeavaan asemaan. Nimenomaan ei myös-

[61] *Erich* I s. 307.

[62] Ks. siitä jäljempänä s. 301—302.

kään parlamentaarisella luottamusvaatimuksella voine olla mitään sellaista yhteyttä näiden seikkojen kanssa, että parlamentarismille ominaisen merkityksen häviämisellä vanhan eduskunnan päätöksiltä olisi mitään oikeudellista vaikutusta sen syytevallan käyttämiseen.

Päinvastoin voisi ehkä katsoa, että juuri eduskunnan hajoitusvallan käyttämisessä ja varsinkin sellaisessa myöhemmin yksityiskohtaisesti pohdittavassa tapauksessa, kun hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään presidentin aloitteesta erityisen hajoitusministeristön myötävaikutuksella sekä vastoin eduskunnan ja sen luottamusta nauttivan valtioneuvoston tahtoa, eduskunnan syytevallalla on periaatteellisesti erityisen suuri merkitys. Silloin näet tapaukset voivat helposti kehittyä, kuten tulemme huomaamaan,[63] siihen suuntaan, että valtiosääntö on vaarassa joutua perusteitaan myöten järkytetyksi. Sen vuoksi ne valtiosäännön takeet, jotka sisältyvät oikeudelliseen ministerinvastuunalaisuuteen, juuri silloin voivat joutua koetukselle. Oikeudellisten takeiden luonteenomainen heikkous ilmaiseiksen kuitenkin myös tällä kohdalla. Hallituksenhan ei näet tarvitse todellisuudessa lainkaan sallia tällaisia epämiellyttäviä syytejuttuja vanhan eduskunnan taholta. Sillä on yksinkertainen, mutta tehokas keino niitä vastaan: hajaantumismääräys eduskunnalle.[64]

5. *Valiokuntien ja erikoiselinten asema.*

Eduskunnan valiokuntiin on hajoitustoimenpiteellä nimenomaisten säännösten puuttuessa katsottava olevan yleensä ne vaikutukset, jotka johtuvat valiokuntien työskentelymahdollisuuksien ja oikeudellisen aseman kiinteästä riippuvaisuudesta varsinaisen eduskunnan vastaavista seikoista.[65] Ne ovat eduskunnan työskentelykoneistoon kuuluvia epä-

---

[63] Ks. myöhemmin s. 332—338 ja 344—346.

[64] Että hajaantumismääräyksellä ei kuitenkaan ole mitään vaikutusta jo nostettavaksi päätetyn syytteen ajamiseen, osoitetaan myöhemmin s. 169.

[65] Mainittakoon, että useissa maailmansodan jälkeisissä valtiosäännöissä oli asetettu mm. erityinen pysyvä valvontavaliokunta valvomaan kansanedustuslaitoksen oikeuksia ja etuja sinä aikana, kun parlamentti ei ollut koolla. Vaikka hajoitustoimenpiteen yleensä katsottiinkin jyrkästi katkaisevan edustajanvaltuudet ja hävittävän eduskunnan olemattomiin, tämä valvontavaliokunta jäi tavallisesti samoinkuin joskus myös ulkoasiainvaliokunta jäljelle ja toimivaltaiseksi sekä eduskunnan hajoituksen jälkeen että muutenkin vaalikauden päättyessä. Ks. esim. valtiosääntöjä Saksan valtakunnassa (35 §), Preussissa (26 §), Braunschweigissa (30 §) ja Tšekkoslovakiassa (54 §). Saksissa (23 §) ei valvontavaliokunnalla sitävastoin näytä olleen toimivaltaa muuta kuin valtiopäivien loma-aikoina. Vrt. myös *Ruutu* s. 476, *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht I s. 704—705, *Lammers* s. 118—119, *Mirkine-Guetzé-*

itsenäisiä valmistelukuntia, jotka ainoastaan tutkivat ja valmistelevasti käsittelevät täysistunnoissa lopullisesti ratkaistavat asiat ja voivat yleensä työskennellä vain samanaikaisesti kokonaiseduskunnan kanssa. Oikeastaan vain ulkoasiainvaliokunnalla on meidän valtiosääntömme mukaan jonkinlainen itsenäisempi erikoisasema. Senvuoksi on ulkoasiainvaliokunta sekä myös valtiovarainvaliokunta, joka on rasitettu muita runsaammalla työtaakalla, nimenomaisella säännöksellä (VJ 43 §) oikeutettu eräissä tapauksissa toimimaan myös valtiopäivien keskeydyttyä tai päätyttyä. Muiden valiokuntien osalta ei sitävastoin ole säädetty minkäänlaista poikkeusta. Hyvällä syyllä voitaneen sen vuoksi asettaa kysymyksenalaiseksi, onko oikeastaan muilla kuin noilla nimenomaan siihen oikeutetuilla valiokunnilla oikeutta työskennellä edes lyhyempinä valtiopäivien erityisesti päättäminä keskeytysaikoina.[66]

Valtiovarainvaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta sitävastoin näyttävät tuon osittaisen itsenäisen toimintamahdollisuutensa vuoksi voivan joutua erikoisasemaan myös hajoitustoimenpiteiden kohdalta. Ensinnäkin voitaneen niiden kummankin osalta todeta, että pelkästään uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antaminen sinänsä ei millään tavoin välittömästi vaikuta niiden toimintamuotoihin eikä -mahdollisuuksiin. Tämä johtuu siitä, että vaalimääräyksellä sinänsä ei aikaisemmin esittä-

---

vitch, Les nouvelles constitutions s. 31 sekä *sama,* Les nouvelles tendances s. 30 ja 173—174, *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 20, 123, 125, 133 ja *Burdeau* s. 179—184. Vrt. myös *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 213.

Fournier s. 93—94 esittää Suomessakin muka olevan tuollaisen valvontavaliokunnan, jonka olisi hajoitustapauksessa määrä kokoontua valvomaan täytäntöönpanovallan toimia ja tarpeen vaatiessa toimia eduskunnan sijassakin. Tämä ei tietysti pidä paikkaansa. Fournier'n esitys näyttää muutenkin olevan varsin virheellistä. Niinpä hän on edellä viitattuun Suomea koskevaan, parin sivun pituiseen kirjansa osaan saanut mahtumaan virheitä ja epätarkkuuksia ainakin puolen tusinaa. Ks. *Fournier* s. 92—95.

[66] *Erich* I s. 307 on aikaisempien säännösten ja käytännön perusteella katsonut, että voidaan erottaa kaksi tapausta: jos valtiopäivät on keskeytetty vain lyhyeksi ajaksi, voisivat valiokunnat toimia, koska »istuntokausi» silloin jatkuu ja »eduskunnan katsotaan olevan koolla», mutta jos valtiopäivät sitävastoin on keskeytetty sellaiseksi pitemmäksi ajaksi, joka voi keskeyttää »istuntokauden» ja jakaa »toimikauden» kahteen tai useampaan osaan, eivät valiokunnat voisi toimia muuta kuin VJ:ssä olevan erikoisvaltuutuksen nojalla. Samoin myös *Hakkila* s. 437—438. Tuollaista erotusta tuskin kuitenkaan voinee perustaa voimassa oleviin säännöksiin. Toinen asia on, voidaanko tämän käsityksen mukaista käytäntöä pitää siinä määrin vakiintuneena, että sille voidaan antaa tavanomaisen oikeuden arvo. Vrt. myös *Lindman* s. 305 ja *Ahla* s. 429.

mämme mukaan ole sellaisia suoranaisia vaikutuksia myöskään kokonaiseduskunnan toimintaan, että niistä voisi johtua tavallisuudesta poikkeavaa näiden valiokuntien osalle. Niinpä valtiovarainvaliokunta, joka eduskunnan päätöksen nojalla on jatkanut toimintaansa varsinaisten valtiopäiväin päätyttyä, voinee sen jälkeen annetusta vaalimääräyksestä huolimatta edelleen jatkaa työskentelyään aina siihen asti, kunnes edustajanvaltuudet päättyvät. Tasavallan presidentti ei näet voine kohdistaa siihen mitään erikoista hajaantumismääräystä, koska sellainen on edellytetty voitavan antaa ainoastaan varsinaisten valtiopäivien aikana ja vain eduskunnalle kokonaisuudessaan.

Toinen asia on, että se työ, minkä nimenomaan valtiovarainvaliokunta on valtiopäiväin päätyttyä tehnyt, voi mennä vaalimääräyksen antamisen johdosta vallan hukkaan. Eduskunta ei näet enää samalla vaalikaudella voi kokoontua varsinaisille valtiopäiville käsittelemään valiokunnan siten ehkä valmistelemaa asiaa. Vaalien jälkeen tuollainenkin asia taas voidaan saada vain uudella aloitteella ja uudella valmistelulla käsittelyn alaiseksi (VJ 35 §). Senvuoksi on luonnollista, että valtiovarainvaliokunta tällaisessa tapauksessa hyödyttömänä lopettaa työskentelynsä, vaikka siihen ei oikeudellista velvollisuutta olisikaan.

Vaikeampi on sitävastoin ratkaista, mikä vaikutus valtiovarainvaliokunnan tuollaiseen itsenäiseen toimintaan on hajaantumismääräyksellä, joka annetaan varsinaisten valtiopäivien aikana vaalimääräyksen yhteydessä tai siitä erillään. Ratkaisun vaikeus johtuu tälläkin kohdalla perimmältään siitä aikaisemmin esitetystä seikasta, että tuollaisen hajaantumismääräyksen vaikutukset varsinaisiin valtiopäiviin yleensäkin on puutteellisesti säännöstelty. Jos hajaantumismääräykselle aikaisemmin esittämämme käsityksen mukaan annetaan sama oikeudellinen merkitys kuin valtiopäivien lopettamisellekin, ei tuollaisen määräyksen tarvitse välttämättä katkaista valtiovarainvaliokunnan toimintaa, koska eduskunta on voinut valtuuttaa valiokunnan jatkamaan toimintaansa myös valtiopäivien päättymisen varalta. Oikeudellista estettä valiokunnalle annetun toimivallan jatkumiseen hajaantumismääräyksestä huolimatta niin ollen tuskin voidaan osoittaa. Kysymyksellä ei kuitenkaan tässäkään tapauksessa ole muuta kuin teoreettinen merkitys, koska valtiovarainvaliokunnan työ nytkin menettäisi edellä esitetystä syystä käytännöllisen merkityksensä.

Ulkoasiainvaliokunnan vastaavalla toiminnalla sitävastoin voi olla käytännöllistäkin merkitystä siitä huolimatta, että samalla vaalikaudella ei enää voidakaan pitää varsinaisia valtiopäiviä. Ulkoasiainvalio-

kunta näet voi erikoislaatuisessa asemassaan [67] hallituksen neuvottelukuntana ulkoasiain hoitoa koskevissa kysymyksissä (VJ 48,2 §) joutua käsittelemään muitakin asioita kuin niitä, joita eduskunta sinne lähettää valmisteltavaksi täysistuntokäsittelyä varten. Näiden asioiden vuoksi saattaa olla tärkeätä, että hallitus voi kutsua sen koolle tarvittaessa myös valtiopäiväin keskeydyttyä tai päätyttyä taikka myös vielä hajaantumismääräyksen antamisen jälkeen.

Edellä jo totesimme, että pelkästään uusia vaaleja koskevan määräyksen antaminen ei kosketa vanhan eduskunnan toimintamahdollisuuksiin sillä tavoin, että se koituisi esteeksi ulkoasiainvaliokunnan tällaiselle kokoontumiselle. Mitä tulee vaalimääräyksen yhteydessä tai sen jälkeen annetun hajaantumismääräyksen vaikutuksiin, niitä arvosteltaessa ollaan taas samojen vaikeuksien edessä kuin valtiovarainvaliokunnankin kohdalla. Samoilla perusteilla kuin siellä voitaneen tässäkin katsoa, että ulkoasiainvaliokunta voidaan vielä hajaantumismääräyksessä asetetun hajaantumishetken jälkeenkin hallituksen toimesta kutsua koolle.[68] Tuollainen kokoontuminen tai koollaolo näyttäisi käyvän päinsä aina siihen asti, kunnes valiokunnan jäsenten toimivalta kestää eli siis kunnes uudet vaalit on toimitettu.

Päinvastoin kuin useiden muiden maiden [69] parlamenteissa eivät eduskunnan puhemies ja varapuhemiehet meidän valtiosääntömme mukaan toimi sellaisina eduskunnan pysyvinä eliminä, että heidän tehtävänsä ja valtuutensa jatkuisivat valtiopäivien väliajallakin ja aina eduskunnan uudelleen kokoontumiseen asti. Heidät valitaan jokaisilla valtiopäivillä erikseen (VJ 25 §) ja heidän toimikautensa kestää vain valtiopäivien ajan. Senvuoksi hajoitustoimenpiteeseen liittyvä valtiopäivien päättyminen vaikuttaa heidän asemaansa aivan samalla tavoin kuin säännönmukainenkin valtiopäivien päättyminen.

Mainittakoon vielä, että hajoitustoimenpiteellä ei enää ole eduskunnan oikeusasiamiehen (HM 49 §) asemaan minkäänlaista vaikutusta, koska hänen toimivaltansa päättyminen nykyisin on valtiopäivien ja vaalikaudenkin kestämisestä riippumaton. Sama on eduskunnan valitsemien valtakunnanoikeuden jäsenten samoin kuin muiden-

---

[67] Vrt. *Kaira* s. 113 ja 241—247, *Hermanson* s. 170, *Björksten* s. 198 ja *Lindman* s. 305—306.

[68] Mainittakoon, että Saksassakin katsottiin tarpeelliseksi muuttaa 5/12 1923 annetulla lailla valtiosääntöä siten, että ulkoasiainvaliokunta saattoi hajoitustoimenpiteestä huolimatta kokoontua. *Poetzsch* s. 125. Samoin myös Ruotsissa ja Tanskassa. *Berlin* I s. 455 sekä *sama*, Forfatningsudviklingen s. 93.

[69] Vrt. esim. *Jöhricke* s. 52, *Spiegel* s. 353 ja *Lammers* s. 118.

kin kiinteiksi toimikausiksi valittujen elinten laita. Myöskään eduskunnan sihteerin ja kanslian virkamiesten (TJ 9 §) sekä Suomen pankin valtuusmiesten (VJ 83,4 §) asemaan ei hajoitustoimenpiteellä ole muuta vaikutusta kuin mikä johtuu vaalikauden ennenaikaisesta päättymisestä. Eduskunnan tarkistajat (VJ 85 § ja TJ 61 §) jatkavat sekä vaalimääräyksen että hajaantumismääräyksen antamisesta huolimatta tehtäviään jopa yli varsinaisten edustajanvaltuuksiensa päättymisen, kunnes ovat suorittaneet tehtävänsä loppuun.[70]

6. *Kansanedustajan asema.*

Kansanedustajalle yksilönä eduskunnan hajoituksella tietysti lähinnä on se vaikutus, mikä johtuu hänen asemastaan tuon kollegion jäsenenä: eduskunnan toimikauden eli vaalikauden ennenaikaisesti päättyessä hänkin menettää edustajanasemansa ja toimivaltansa. Valtiosääntö ilmaiseekin asian juuri tässä päinvastaisessa järjestyksessä ja siis tavallaan oikeastaan nurinpäin. Se määrittelee näet ainoastaan edustajan toimivallan päättymisen (VJ 3,3 §), ja oikeastaan vasta siitä on johdettavissa kokonaiseduskunnan toimivallan päättyminen samanaikaisesti. Edustajantehtävän ennenaikainen katkeaminen ja siitä johtuva suuri huoli uudestaanvalitsemisesta ovatkin ne poliittispsykologiset tekijät, jotka eräissä olosuhteissa saattavat antaa eduskunnan hajoitusvallalle ensiluokkaisen tärkeän poliittisen merkityksen.[71]

Hajoitustoimenpiteestä ja eduskunnan työskentelyn ennenaikaisesta päättymisestä johtuu tietysti myös edustajalle tehtävästään tulevan palkkion väheneminen säännönmukaisesta määrästään. Edustajanpalkkio on meillä periaatteessa määrätty tietyksi kertakaikkiseksi summaksi varsi-

---

[70] Entisten toimitus- ja tarkastusvaliokuntien osalta vrt. *Hermanson* JFT 1910, s. 314—316 ja *sama,* Utlåtanden och betänkanden s. 339—342 sekä *Erich,* Staatsrecht s. 75. — Mainittakoon, että ensimmäisen eduskunnan hajoituksen jälkeen venäläisiä viranomaisia näyttää ärsyttäneen se, että he havaitsivat toimitus- ja tarkastusvaliokuntien työskentelevän vielä hajoituksen jälkeenkin. Kenraalikuvernööri mm. lähetti senaatille virallisen tiedustelun siitä, onko moiselle eduskunnan työskentelyn jatkamiselle tukea perustuslaissa. Valiokunnat pitivät viimeisen kokouksensa vasta 4/5 1908. Ks. Hufvudstadsbladet 24/4 ja 5/5 1908.

[71] Näin on asian laita ennen kaikkea Englannissa, jossa varsin suuret vaalikustannukset sekä enemmistövaalijärjestelmästä ja erikoisista puolueoloista johtuva vaalin tuloksen suuri epävarmuus käytännöllisesti katsoen jokaisen parlamentin jäsenen kohdalta antavat vaaleihin menolle ja siis myös eduskunnan hajoitukselle kokonaan toisen poliittisen merkityksen kuin muissa maissa ja myös meillä Suomessa. Vrt. esim. *Koulicher* s. 114—122.

naisilta valtiopäiviltä.[72] Jos varsinaiset valtiopäivät ovat koolla vähemmän kuin lakimääräiset 120 päivää, vähennetään palkkion määräsummaa vastaavasti 200 markkaa päivää kohti.[73] Tällainen vähennys edellytetäänkin edustajanpalkkiota koskevassa laissa (3 §) tehtäväksi nimenomaan siinäkin tapauksessa, että eduskunta on »hajoitettu», mikä sanonta tässä ilmeisesti tarkoittaa sitä, että varsinaiset valtiopäivät on määrätty hajaantumaan. Samalla tavoin lasketaan tietysti edustajanpalkkio uusien vaalien jälkeisiltä jatkovaltiopäiviltä sen päiväluvun mukaan, minkä ne ovat koolla.[74] Niinikään on selvää, että edustaja saa sekä päiväpalkkion että matkakulujen korvauksen säännönmukaiseen tapaan myös paluumatkaltaan niiltä valtiopäiviltä, jotka vaalimääräyksen antamisen yhteydessä tai sen jälkeen on määrätty hajaantumaan. Lainsäännökset on niin laadittu, että kansanedustajilla ei oikeastaan näyttäisi olevan oikeutta vapaalippuun rautateillä muuta kuin valtiopäivien aikana sekä ehkä niille matkustamista ja niiltä palaamista varten. Siihen ei hajoitustoimenpiteestä johdu mitään erikoisuutta.

Samalla tavoin eduskunnan hajoituksella on luonnolliset vaikutuksensa myös kansanedustajan henkilökohtaiseen oikeudelliseen asemaan.[75] Näillä ns. immuniteettioikeuksilla ei tosin meillä enää nykyisin yleensä ole sellaista merkitystä kuin niillä on voinut ja edelleenkin voi olla sellaisissa oloissa, jossa parlamentarismista johtuva eduskunnan valta-asema sinänsä ei suojaa kansanedustajia.[76]

Ne säännökset (VJ 13 §), jotka suojaavat kansanedustajaa oikeudellisilta toimenpiteiltä hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden ja noudattamansa menettelytavan vuoksi, ovat senlaatuiset, että hajoitustoimenpide ei vaikuta niihin muulla tavalla kuin säännöllisessäkin järjestyksessä tapahtuva valtiopäivien päättyminen. Tämä suoja ei sitäpaitsi riipu asianomaisen edustajan aseman jatkumisesta, vaan on laa-

---

[72] Laki edustajanpalkkiosta 23/3 1928.

[73] Sitävastoin ei laki edellytä tuohon summaan vastaavaa lisäystä siltä ajalta, minkä valtiopäivät kestävät yli tuon lakimääräisen ajan. Tämä lisäpalkkio järjestetään sen vuoksi joka kerta erityisellä lailla.

[74] Vrt. *Hakkila* s. 997.

[75] Vrt. myös *Kiescke* s. 39, *Spiegel* s. 351 ja *Lammers* s. 117—118.

[76] Parlamentarismin kaan aikakaudella ei niitä sentään voine *Schmittin* s. 316 tavoin pitää »hämmästyttävänä privileginä». Niinpä meillä kommunistiedustajain vangitsemisen yhteydessä 1930 hallitus näyttää joutuneen vaikeaan tilanteeseen juuri heidän immuniteettioikeuksiensa vuoksi. Vrt. *Hakkila* s. 425 viite 3 sekä s. 427. Niinikään on meillä katsottu välttämättömäksi vielä 25/5 1934 annetulla VJ 13 §:n muutoksella lieventää syytteennostamismahdollisuuksia valtio- ja maanpetoksen johdosta.

dultaan nähtävästi kertakaikkinen ja jatkuu siis senkin jälkeen kun edustaja on lakannut olemasta eduskunnan jäsen.[77] Sitävastoin ei näyttäisi olevan mitään estettä sille, että uusien vaalien jälkeen kokoontuvilla valtiopäivillä myönnettäisiin tuollaisiin, edellisten valtiopäivien jäsentä vastaan suunnattuihin toimenpiteisiin ryhtymislupa, jota eduskunnan hajoituksen vuoksi ei ehkä ollut ehditty aikanaan käsitellä. Laki tekee näet tuollaisiin toimenpiteisiin ryhtymisen riippuvaksi eduskunnan suostumuksesta yleensä rajoittamatta sen myöntämismahdollisuutta tiettyihin valtiopäiviin.

Samalla tavoin lienee se korostettu oikeussuoja, jonka laki (VJ 15 §) takaa kansanedustajalle häntä vastaan tehtävänsä suorittamisen vuoksi suunnattujen rikollisten tekojen johdosta, riippumaton hänen edustajanasemansa jatkumisesta.[78] Siihen samoin kuin myöskään niiden säännösten sovellutukseen, jotka koskevat kansanedustajan vangitsemista rikoksen johdosta (VJ 14 §), ei hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen tuo mitään muutosta.

B. EDUSKUNNAN POIKKEUKSELLINEN UUDISTUMINEN.

Toimenpiteen tavanomaisesta, yksipuolisesta nimityksestä huolimatta on eduskunnan kokoonpanon uudistumista, kuten usein on mainittu, käsityksemme mukaan pidettävä eduskunnan ns. hajoituksen pääasiallisena tarkoituksena, sen ydinsisällyksenä. Samalla tavoin on uuden eduskunnan aikaansaamista, jonka varsinaisena perustekijänä luonnollisesti ovat edustajanvaalit, oikeastaan pidettävä tärkeimpänä tuon toimenpiteen oikeusseuraamuksista. Meillä niinkuin muuallakin on hajoitustoimenpidettä koskevissa esityksissä tämä puoli kuitenkin jätetty perusteellisempaa selvittelyä vaille ja usein jopa kokonaan sivuutettu. Tämä johtunee osaksi siitä, että kysymyksen poliittinen jännitys ja myös valtio-oikeudellisesti kieltämättä mielenkiintoisin puoli keskittyy useimmiten sananmukaiseen »hajoitukseen» eli siis vanhan eduskunnan poistamiseen. Osaksi se varmaan johtuu myös siitä, että uuden eduskunnan syntyminen silloinkin, kun se tapahtuu hajoitustoimenpiteen seurauksena, kulkee pääasiassa säännöllistä rataansa. Eduskunnan

[77] Samoin myös *Hakkila* s. 420 sekä hänen mainintansa mukaan K. J. Ståhlberg, R. A. Wrede, R. Erich ja Eino J. Ahla perustuslakivaliokunnalle antamissaan asiantuntijanlausunnoissa. Vrt. nimenomaista säännöstä Tšekkoslovakian valtiosäännön 24 §:ssä sekä *Spiegel* s. 351 ja *Lammers* s. 118.

[78] Samoin *Ahava* s. 45—46 vastaavan säännöksen (13 §) kohdalta 1906 v:n VJ:ssä. Toista mieltä sitävastoin *Hakkila* s. 430 viite 2.

tällaisen uudistumisen yhteydessä on kuitenkin siinä määrin erikoisuuksia ja tällä asianpuolella kokonaisuudessaankin on katsottava olevan niin keskeinen merkitys, että tutkimuksen on tietysti myös siihen suuntaan huomionsa ohjattava.

1. *Uusien vaalien erikoisuudet.*

Uuden eduskunnan syntymiseen tähtäävä puoli on, kuten usein olemme maininnut, saanut meidän oikeutemme säännöksien sanonnassa sattuvan ilmauksen. Valtiosääntömme korostaa johdonmukaisesti ensisijaisena sitä määräystä, joka koskee uusien vaalien toimittamista, ja aina vasta sen jälkeen mainitaan vanhan eduskunnan hajaantuminen (HM 27 §, VJ 3 ja 20 §).[79] Eduskunnan hajaantumista koskevan määräyksen pätevyyttä ei siis meillä, kuten muutamissa muissa maissa,[80] ole erityisesti tehty riippuvaksi uusien vaalien määräämisestä tai niiden toimittamisesta tietyn ajan kuluessa hajoittamisen jälkeen. Tämä ei tietysti ole ollut tarpeenkaan, koska eduskuntaa ei lainkaan voida pätevästi määrätä hajaantumaan, ellei jo sitä ennen tai ainakin yht'aikaa ole määrätty uusia vaaleja toimitettavaksi.[81] Meillä ei valtionpäämiehellä, kuten useissa muissa maissa, sitäpaitsi ole — muuta kuin juuri hajoitustoimenpiteen yhteydessä — oikeutta lopettaa varsinaisia valtiopäiviä tai määrätä niiden istuntojen keskeyttämisestä.

Hajoitustoimenpiteen ytimenä olevan vaalimääräyksen erikoinen laatu korostuu varsin voimakkaasti esille verrattaessa sitä vastaaviin toimenpiteisiin säännömukaisten edustajanvaalien kohdalla. Hallitusmuoto (27 §) tosin edellyttää selvästi, että tasavallan presidentin tulisi antaa myös säännöllisten edustajanvaalien toimittamisesta joka kerta erityinen määräys. Sellainen toimenpide olisi kuitenkin turha muodollisuus, sillä valtiopäiväjärjestyksen (3 §) mukaan edustajanvaalit on toimitettava ilman erityistä määräystäkin joka kolmas vuosi, vieläpä tasan kolmivuotisin väliajoin. Sopusoinnussa tämän kanssa edustajanvaalien toimittamista yksityiskohtaisemmin säännöstelevä laki on alun perin säätänyt ja edelleen säätää päivä- ja kellonmäärien tarkkuudella ei ainoastaan itse vaalista, vaan myös siihen kuuluvien valmistelutoimenpiteiden suorittamisesta (EVL 38 §). Säännölliset edustajanvaalit

[79] Mainittakoon, että 6/5 1920 annetun Ahvenanmaan itsehallintolain 6,1 §:n sanonta käyttää päinvastaista järjestystä.

[80] Esim. Espanjan valtiosääntö (9/12 1931) 59 §.

[81] *Hermanson,* JFT 1910 s. 313—314, *Erich* I s. 309, *sama,* Lakimies 1910 s. 297 ja *sama,* Staatsrecht s. 74, *Hakkila* s. 369 sekä *Ahla* s. 423.

tapahtuvat tällä tavoin niin sanoaksemme itsetoimivasti, välittömästi vaalilaissa eri viranomaisille asetettujen velvollisuuksien mukaisesti. Näiden velvollisuuksien noudattamista tietysti voidaan ja on syytäkin hallituksen taholta valvoa,[82] mutta mitään sijaa ei tällainen järjestely anna erityiselle valtionpäämiehen määräykselle vaalien toimittamisesta. Se olisi, kuten sanottu, turha muodollisuus. Käytännössä ei säännöllisiä edustajanvaaleja olekaan milloinkaan tuolla tavoin erityisesti määrätty toimitettaviksi. Sitä koskeva perustuslain kohta kuuluu niihin säännöksiin, jotka ovat kuolleena syntyneet.[83]

Hajoitustoimenpiteen osalta ei kysymyksessä oleva lain kirjain sitävastoin suinkaan ole kuollut. Eduskunnan hajoituksen yhteydessä suoritetaan vaalit todella aina presidentin erityisestä määräyksestä. Erotukseksi säännöllisistä vaaleista laki tällöin puhuu johdonmukaisesti[84] u u s i e n[85] vaalien toimittamisen määräämisestä. Uusien vaalien määrääminen tarkoittaa, kuten sanottu, toimenpidettä joka sekä käytännössä että teoriassa sisältää eduskunnan hajoituksen ytimen. Mitään muuta hajoitustoimenpiteessä ei välttämättömästi tarvitakaan. Edellä olemme havainneet, että vanhan eduskunnan osalta, vaikka se olisi koollakin, ei välttämättä tarvita presidentin hajaantumismääräystä enempää kuin muitakaan erikoistoimenpiteitä. Niinikään ei uuden eduskunnan osalta välttämättä tarvita mitään lähempiä määräyksiä, ei vaalien toimittamisen ajankohdasta tai muista yksityiskohdista eikä myöskään uuden eduskunnan kokoontumisesta. Riittää, kunhan presidentti antaa määräyksen, että uudet vaalit ylipäänsä on toimitettava. Määräys uusien vaalien toimittamisesta on keskeinen ja myös ainoa ehdottoman

---

[82] Tämä valvonta kuuluu VN:n OS 8 §:n mukaan oikeusministeriölle, joka huolehtii siitä ennakolta muistuttamalla ja ohjaamalla vaaliviranomaisia heidän tehtäviensä jokaisessa vaiheessa.

[83] HM 27 §:ää vastaava säännös sisältyi jo senaatin 1907 hyväksymään samoin kuin myös perustuslakikomitean laatimaan HM-ehdotukseen (8 ja $22_{,2}$ §). Monarkkisissa HM-esityksissä eikä myöskään viimeisessä hallituksen esityksessä tasavaltaiseksi HM:ksi (esitys n:o 17 1919 vp. 24 §) sitä ei sitävastoin ollut lainkaan, mutta perustuslakivaliokunta lisäsi sen viimeksi mainittuun esittämättä muutoksen perustelussa mitään varsinaista syytä siihen.

[84] HM 27 §, VJ 3, 20 ja 22 § sekä EVL 1a (säädetty 31/5 1938), 4, 15, 16, 17 ja 38 §.

[85] Mainittakoon, että 27/11 1917 annetun kunnallisen vaalilain $45,_1$ § käyttää nimitystä »uusi vaali» vallan toisenlaisessa merkityksessä. Sillä tarkoitetaan sellaista vaalia, joka on suoritettava vaalikauden loppuaikaa varten, jos vaali jossakin kunnassa valituksen johdosta kokonaan kumotaan. Edustajanvaaleja ei voida lainkaan tällä tavoin kokonaisuudessaan kumota ja uusia. Vrt. *Kekkonen* s. 218—227.

välttämätön toimenpide eduskunnan hajoituksessa.[86] Siitä seuraa tarvittaessa kaikki itsestänsä eli tarkemmin sanoen välittömästi lain nojalla.

Siitä seikasta, minä ajankohtana tuollaiset uudet vaalit on toimitettava, ei presidentillä itse asiassa ole oikeuttakaan määrätä. Varsinaisessa perustuslaissa ei tuota ajankohtaa tosin ole kiinteästi säädetty, eikä sille myöskään ole useiden muiden maiden tapaan asetettu edes enimmäis- tai vähimmäisrajoja. Siinä tapauksessa, että vaalimääräys annetaan varsinaisten valtiopäivien aikana, on sille kuitenkin myös perustuslaissa ainakin välillisesti asetettu enimmäisraja. Vaalit on näet silloin toimitettava ainakin niin aikaisin, että uusi eduskunta voi kokoontua »sen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua hajoittamisen jälkeen» (VJ 20,1 §). Vaalien toimittamisajasta siinä tapauksessa, että määräys niistä annetaan varsinaisten valtiopäivien välisenä aikana, perustuslaki (VJ 20,2 §) sisältää vain sen ohjeen, että ne olisi koetettava »ehtiä» suorittaa loppuun ennen seuraavan helmikuun ensimmäistä päivää. Syynä siihen, että vaalien toimittamisajalle ei ole katsottu tarpeelliseksi asettaa perustuslaissa tämän tiukempia rajoja, on voinut olla se usein korostettu seikka, että eduskunnan hajoituksessa on meillä niin selvästi ensisijaisena ja pääasiallisena toimenpiteenä vaalien määrääminen.[87] Niiden laiminlyönnistä tai ylenmääräisestä viivyttämisestä ei ole näissä suh-

[86] Mainittakoon, että myös Englannissa, jossa parlamentin istuntokausi aina päätetään (prorogation) ennen hajoituksen virallista toimittamista, ns. hajoitusmääräys, Royal Proclamation vastaa jokseenkin tarkoin meidän oikeutemme mukaista määräystä uusista vaaleista. Jos hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään istuntokausien väliajalla, annetaankin ainoastaan tuollainen Royal Proclamation. Vrt. *Wang* s. 115—116, *Anson* I s. 53—55 ja 72—76 sekä *Hatschek*, Englisches Staatsrecht I s. 362.

[87] VJ 20 § näkyy laaditun jokseenkin kiinteästi liittyen esikuvina pidettyihin Ruotsin perustuslakien vastaaviin säännöksiin (regeringsformen 109 § sekä riksdagsordningen 5 ja 17 §). Mainittakoon, että Ruotsissa ei varsinaisessa vaalilaissakaan (26/11 1920: 55,1 §) näytä olevan mitään muuta rajaa hajoitusvaalien toimittamisajankohdan määräämiselle, kuin mikä johtuu perustuslain säännöksestä, että ne on toimitettava »viipymättä» ja että hajoitettujen varsinaisten valtiopäivien on kokoonnuttava 3 kk:n kuluessa hajoittamisesta laskien.

Useimpien muiden maiden valtiosäännöissä on sitävastoin säädetty aika, jonka kuluessa viimeistään uudet vaalit on suoritettava tai uuden parlamentin kokoonnuttava. Ks. esim. Saksan liittovaltiosääntö 14/8 1919: 25,2 §, Ranskan 25/12 1875: 5 §, Belgian 7/2 1831: 71 § ja Tšekkoslovakian valtiosääntö 22/2 1920: 31,2 §.

Aivan omalaatuinen on vaalien toimittamisajankohdan lainsäädännöllinenkin järjestely ollut Englannissa. Aikaisemmin siellä ei ollut säädetty lainkaan enimmäisrajaa, vaan päinvastoin vähimmäisaika, 32 päivää, joka vähintään piti jäädä

teissa katsottu olevan sellaista vaaraa, että sitä olisi tarvinnut yrittää torjua erityisillä perustuslain säännöksillä.

Eduskunnan hajoitukseen kuuluvien poikkeuksellisten vaalien toimittaminen ei kuitenkaan ole jäänyt yksityiskohtiin asti ulottuvaa lainsäännösten ohjausta vaille. Tällaisten vaalien valmistelu ja toimittaminen on säännöstelty yhtä tarkasti kuin säännönmukaisten vaalien toimittaminen, mutta niidenkin osalta se on tapahtunut vain tavallisen lain luonteen omaavassa vaalilaissa.[88]

Vaalilaissa (EVL 38,2 §) on siten tietysti myös säädetty tärkein tuollaisiin uusiin vaaleihin kuuluva ja säännönmukaisista edustajanvaaleista jyrkimmin poikkeava erikoisseikka, nim. ajankohta, jolloin varsinainen äänestys on toimitettava. Siihen on ryhdyttävä sen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä kuudenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun tasavallan presidentin määräys uusien vaalien toimittamisesta on asetuskokoelmassa julkaistu. Tällä tavoin on äänestyksen toimittamisaika ollut meillä aina[89] välittömästi laissa tarkoin määrätty. Tämän lisäksi se on kuitenkin ollut erikseen mainittu — tuon lainsäännöksen mukaisena — myös kaikissa tähän asti annetuissa uusien vaalien toimittamismääräyksissä.[90]

Valtiollisten vaalien varsinainen päätoimitus, vaalioikeutettujen kansalaisten suorittama äänestys ja myös sen jälkeen seuraavat vaaleihin kuuluvat muut toimenpiteet sujuvat uusissa vaaleissa samalla tavoin kuin säännöllisissäkin. Niihin ei senvuoksi ole syytä tässä yhteydessä kiinnittää huomiota. Ennen äänestystä on kuitenkin tietysti suoritettava erinäisiä valmistelutoimenpiteitä, jotka ovat niin laajoja, että niihin on ryhdyttävä jo kuukausia ennen äänestyspäiviä. Itse asiassa nämä valmistelutyöt ovat niin aikaa vieviä, että niitä ei ehditä mainit-

---

parlamentin hajoituksen ja uuden parlamentin kokoontumisen väliin. *Anson* I s. 55 ja *Hatschek* s. 362. Vaalitoimitus saattoi eri vaalipiireissä sattua eri ajankohtiin, koska sen määrääminen tietyissä, lain asettamissa rajoissa kuului paikalliselle vaaliviranomaiselle. *Lowell* I s. 220. V. 1918 tämä säännös muutettiin siten, että äänestys on säädetty toimitettavaksi noin kolmen viikon kuluessa hajoitusjulistuksen antamisesta. *Ogg* s. 287.

[88] Voimassa oleva EVL on annettu 31/1 1935, ja sen pääpiirteissään samansisällyksinen edeltäjä oli annettu 20/7 1906. Vaalien toimittamisesta viimeksi mainitun mukaan vrt. *Erich* I s. 284—304.

[89] 20/7 1906 annetun vaalilain 37 § oli samansisällyksinen kuin nykyinen EVL 38 §.

[90] 4/4 1908, 21/2 1909, 17/11 1909, 7/10 1910, 9/5 1913, 31/7 1917, 23/12 1918, 18/1 1924, 19/4 1929 ja 15/7 1930.

tuna kuudenkymmenen päivän aikana suorittaa aivan tarkalleen vastaavalla tavalla kuin säännöllisten vaalien valmisteluja. Senvuoksi niissä on eräitä erikoisuuksia, joita tässä on koetettava selvittää.

Aikaisemmin on jo viitattu siihen, että tasavallan presidentin määräys uusien vaalien toimittamisesta on paitsi julkaistava asetuskokoelmassa erityisesti ilmoitettava maaherroille sekä niille viranomaisille ja lautakunnille, joiden asiana vaalien toimeenpano on. Kun äänestyksen toimittamisen ajankohtaa koskevalle säännökselle on katsottu riittävän tavallisen lain voima ja sen sijoituspaikaksi valittu vain vaalilaki, saattaa vaikuttaa jonkin verran omituiselta, että tuollainen tiedoitusmääräys on sitävastoin katsottu välttämättömäksi ottaa itse perustuslakiin (VJ $22,_2$ §). Käytäntö on muodostunut sellaiseksi, että sen jälkeen kun määräys uusien vaalien toimittamisesta on annettu, lähetetään oikeusministeriön toimesta kaikille maaherroille vain samantapainen kirjelmä kuin säännöllistenkin vaalien edellä ja siinä kehoitetaan maaherroja antamaan asianomaisille vaaliviranomaisille kehoitus tai huomautus velvollisuuksista, jotka niille lain mukaan muutenkin kuuluvat.

Siitä seikasta, että uudet vaalit toimitetaan säännönmukaisesta poikkeavana ajankohtana, johtuu eräitä erikoisuuksia niiden elinten, nim. keskus- ja vaalilautakuntien osalle, joiden asiana vaalien toimituttaminen on. Vaalipiirien keskuslautakunnista säädetään vain, että ne on asetettava hyvissä ajoin ennen edustajanvaalia (EVL 2 §, muutettu 31/5 1938). Uusissa vaaleissa ei keskuslautakuntien osalta olekaan mitään muuta poikkeuksellista havaittavissa kuin tuo asettamisen ajankohta.

Vaalilautakuntien asettaminen kussakin kunnassa ei sitävastoin voi tapahtua yhtä joustavasti. Säännönmukaisia vaaleja varten ne valitaan sen vuoden tammikuun alussa, jona kolmivuotisaika edellisistä edustajanvaaleista lukien päättyy (EVL 4 §). Niiden jäsenten toimikausi jatkuu, kunnes uusi lautakunta on valittu. Hajoitustoimenpiteeseen kuuluvia uusia vaaleja varten ei niin ollen valita uusia vaalilautakuntia, vaan ennestään olevat vaalilautakunnat toimittavat nekin. Vaalilautakunnat joutuvat siis tällöin toimimaan kaksissa vaaleissa. Tällaisessa tapauksessa on säädetty valittavaksi uusi vaalilautakunta vasta tuollaisten uusien vaalien toimittamista seuraavan vuoden tammikuussa. Tämän vaalilautakunnan toimikausi muodostuu senvuoksi aina yhtä vuotta lyhyemmäksi kuin lautakunnan säännönmukainen toimikausi.

Säännönmukaista pitemmäksi näyttäisi sitävastoin muodostuvan vaalilautakunnan toimikausi siinä erikoistapauksessa, että uudet vaalit

määrätään toimitettavaksi sen vuoden alkupuoliskolla, jolloin kolmivuotiskausi päättyy, mutta määräys kuitenkin annetaan ennen kuin uusi vaalilautakunta on valittu. Tässäkin tapauksessa valitaan näet uusi vaalilautakunta vasta vaaleja seuraavan vuoden alussa. Vanha lautakunta, joka on vaalien valmistelutoimenpiteisiin jo ryhtynyt, näyttäisi saavan toimittaa itse vaalitkin loppuun asti.

Työläin vaaleja valmistavista toimenpiteistä on epäilemättä sen seikan asianmukainen selvittäminen ja vahvistaminen, ketkä kansalaisista on katsottava äänioikeutetuiksi. Tämä tapahtuu siten, että asianomaiset henkikirjoittajat ovat jo säännöllisen vaalivuoden alussa laatineet alustavan luettelon sinä vuonna äänioikeutetuista henkilöistä, minkä jälkeen asianomaiset vaalilautakunnat sen tarkastavat (EVL 7 §). Tämän luettelon mukaisesti toimitetaan myös hajoitustoimenpiteestä johtuvat uudet vaalit, jos ne sattuvat samalle kalenterivuodelle, vaikkakin joko säännönmukaisten vaalien jälkeen taikka vain niin vähän aikaisemmin, että vaaliluettelo on säännöllisessä järjestyksessä jo ehditty saada aikaan. Kun tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleissa on vaalioikeudesta voimassa samat säännökset kuin edustajanvaalistakin, ovat niissä, jos ne toimitetaan saman kalenterivuoden aikana, vaalioikeutettuja tietysti samat henkilöt. Sen vuoksi onkin säädetty, että jos valitsijamiesvaalit ja uudet edustajanvaalit on toimitettava saman kalenterivuoden aikana, on molemmissa vaaleissa käytettävä muuttamattomana sitä vaalia varten laadittua vaaliluetteloa, joka toimitettiin ensiksi.[91]

Jos uudet vaalit sitävastoin sattuvat jompanakumpana säännöllisten vaalivuosien väliin jäävistä kahdesta vuodesta taikka jokseenkin alussa säännöllistä vaalivuotta eikä tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleja ole sinä vuonna suoritettu, on uusia vaaleja varten laadittava uusi vaaliluettelo. Sen varalle on henkikirjoittajien ollut määrä jo ennakolta laatia edellämainittuun, tavallisen vaaliluettelon pohjaksi laatimaansa vaaliluetteloon kolme lisäluetteloa.[92] Yhteen näistä lisäluetteloista otetaan ne henkilöt, jotka säännönmukaisena vaalivuotena täyttävät 24 vuotta, toiseen ne, jotka sitä seuraavana vuonna täyttävät tuon ikämäärän, ja kolmanteen samalla tavoin vastaavat henkilöt

[91] EVL 15 § ja Laki niiden valitsijamiesten valitsemisesta, jotka toimittavat tasavallan presidentin vaalin, 19/12 1922: 7,2 § (muutettuna 31/1 1935). Vrt. *Hakkila* s. 751.

[92] Eduskunnan uudistamiskomitean mietinnöstä s. 94 ilmenee komitean edellyttäneen eduskunnan hajoituksia sattuvan varsin harvoin, »minkävuoksi ei komitea ole pitänyt tarpeellisena, että vaaliluettelot tehtäisiin vuosittain».

kolmannelta vuodelta. Viimeisen varsinaisen vaaliluettelon ja tällaisen lisäluettelon perusteella on vaalilautakuntien ryhdyttävä laatimaan vaaliluetteloa heti, kun tieto uusien vaalien määräämisestä on saapunut (EVL 16 §).

Vaaliluettelot, jotka on edellä mainituin tavoin laadittu, eivät kuitenkaan vielä henkikirjoittajan valmistelun ja vaalilautakunnan viimeistelyn perusteella ole tulleet ehdottomasti lopullisiksi vaalioikeutettujen osoittajiksi. Ne on vielä asetettava asianmukaisen tarkastuksen alaisena äänestysalueella yleisesti nähtäväksi sekä annettava tilaisuus muistutus- ja valitusteitse saattaa niissä ehkä olevat virheellisyydet vaalilautakunnan, maaherran ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden harkittavaksi ja ratkaistavaksi. Vasta sen jälkeen kun vaaliluettelo on tämän menettelyn avulla tullut lainvoimaiseksi ja siitä ehkä aiheutuneet muutokset on vaaliluetteloon merkitty, on sitä siihen ehkä jääneistä virheistäkin huolimatta ehdottomasti muuttumattomana vaaleissa noudatettava (EVL 9—15 §).

Uusia vaaleja varten käytettävissä olevan ajan lyhyyden vuoksi on hajoitustapauksessa tässä vaaliluettelon laillistamismenettelyssäkin muutamia poikkeuksia säännönmukaisesta järjestyksestä. Ensinnäkin on kaikki menettelyä koskevat aikamääräykset tietysti ollut pakko määritellä suhteellisesti, vain tietyistä tosiseikoista alkaviksi eikä siis kiinteiksi kalenteriajoiksi. Lisäksi se aika, jonka kuluessa vaalilautakunnan laatiman luettelon on oltava julkisesti tarkastettavana ja muistutusvaatimukset sitä vastaan lautakunnalle tehtävä, on lyhennetty säännönmukaisesta kahdesta viikosta kymmeneen päivään. Samalla tavoin on valituksen johdosta annettavan selityksen antamisaika lyhennetty puolesta kuukaudesta seitsemään päivään (EVL 9, 10 ja 16 §).

Maaherran päätös tuollaisen muistutusvalituksen johdosta on säännöllisessä tapauksessa vaalilautakunnan kuulutettava, pidettävä asianmukaisesti nähtävänä sekä lisäksi annettava postin välityksellä tiedoksi niille, joille se on vastainen. Päätöksen edellä mainitusta kuuluttamisesta lukien on samoin vielä neljäntoista päivän aika valituksen tekemiseksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen (EVL 12 ja 13 §). Tämä menettelyn osa jää uusien vaalien toimittamisen ollessa kysymyksessä kuitenkin kokonaan pois. Silloin on näet maaherran, riippumatta siitä, haluavatko asianosaiset ehkä jatkaa muutoksenhakua vai eivät, ilman muuta joutuisasti alistettava asiasta antamansa päätös korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi (EVL $16_{,3}$ §). Vaikka sitä ei ole nimenomaan säädetty, asianosaiset voinevat alistusta tuomioistuinasioissa

koskevan periaatteen [93] mukaisesti tässäkin tapauksessa vielä esittää korkeimmalle hallinto-oikeudelle muistutuksensa maaherran päätöksen johdosta. Tuollainen muistutuskirjelmä lienee otettava huomioon aina, jos se on saapunut ennen asian ratkaisemista.[94]

Edellä selostetut erityisen vaaliluettelon laatimis- ja laillistamistoimenpiteet eivät tule lainkaan kysymykseen, jos samana vuonna, kuin uudet vaalit on toimitettava, on jo aikaisemmin toimitettu säännölliset edustajanvaalit taikka tasavallan presidentin valitsijamiesvaalit. Silloin on uusissa vaaleissa, kuten jo on mainittu, noudatettava edellisen vaalitoimituksen vaaliluetteloa sellaisenaan. Kun vaalioikeutetuiksi tulevat aina kokonaisen kalenterivuoden jaksoina ne, jotka ovat vaalivuotta edeltäneenä vuotena täyttäneet 24 vuotta, on katsottu, että jotakin vuotta varten kerran tehty luettelo, joka on laillistunut, voidaan pitää muuttamattomana myös niissä vaaleissa, jotka toimitetaan siitä vuodesta jäljellä olevan osan aikana. Niiden vähäisten muutosten takia, joita jotkin vuoden kuluessa ehkä sattuvat vaalioikeuden menetykset voisivat aiheuttaa vaaliluetteloon, ei ole katsottu olevan syytä ryhtyä uuteen vaaliluettelon laatimis- ja laillistamismenettelyyn.[95]

Vaaliluettelon laatimis- ja laillistamistoimenpiteiden lisäksi on eräs tavallaan vaalien valmistelutoimenpiteisiin kuuluva seikka, jossa uusien vaalien kohdalta on säädetty noudatettavaksi tavallisuudesta poikkeavaa menettelyä. Edustajanpaikkojen jako eri vaalipiirien kesken sen mukaan, kuinka paljon niissä on vaalin edellisenä vuonna ollut hengillekirjoitettuja asukkaita, on näet nykyisin toimitettava aina ennen säännönmukaisia vaaleja. Sitävastoin ei uutta edustajanpaikkojen jakoa toimiteta tasavallan presidentin määräämiä uusia vaaleja varten, vaan niissä on noudatettava viimeksi toimitettua jakoa sellaisenaan. Mutta jos määräys uusien vaalien toimittamisesta on annettu sen jälkeen kun tuollainen jako jo on säännöllisiä vaaleja varten toimitettu ja asianmukaisesti asetuskokoelmassa julkaistu, on uusissa vaaleissa tietysti noudatettava tuollaista oikeastaan säännöllisiä vaaleja varten

[93] Vrt. OK 30: 26.

[94] EVL 11,2 §:ssä lausutun periaatteen mukaisesti.

[95] Poikkeuksena tästä näyttäisi kuitenkin olevan sellainen tapaus, että tasavallan presidentin valitsijamiesten vaali on toimitettu säännöllisen vaalivuoden alkupuoliskolla. Koska EVL 15 §:n poikkeussäännös ei näet koske säännöllisiä edustajanvaaleja, näyttäisi siltä, että valitsijamiesvaalien vaaliluettelo ei tällaisessa tapauksessa kelpaisi säännöllisissä edustajanvaaleissa, vaan niitä varten olisi tavallisessa järjestyksessä laadittava ja laillistettava uusi vaaliluettelo. Laki tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista (19/12 1922) 7,2 § (muutettuna 31/1 1935) verrattuna EVL 15 §:ään. Vrt. *Hakkila* s. 751.

toimitettua edustajanpaikkojen uutta jakoa. Uusi jako on joka tapauksessa ja siis uusiakin vaaleja varten toimitettava ainoastaan silloin, kun viisi vuotta on kulunut edellisestä edustajanpaikkojen jaosta.[96] Viimeksi mainitussa tapauksessa lienee aikamääräys tulkittava siten, että uusi jako on toimitettava aina, jos uusien vaalien äänestyspäivään mennessä tulisi kuluneeksi viisi vuotta sen vuoden lopusta, jonka asukasmäärän perusteella edellinen jako on toimitettu. Uusi jako on toimitettava niin hyvissä ajoin, että se voidaan ehdokkaita asetettaessa ja vaaliliittoja suunniteltaessa ottaa huomioon.

Edellä selvitettyjen erikoisuuksien lisäksi ei uusien vaalien valmistèluissa eikä toimittamisessa liene huomattavissa muita poikkeamisia tavallisesta menettelystä. Ehdokkaiden asettaminen, vaaliliittojen tekeminen, varsinainen äänestys ja sen tuloksen määrääminen sujuvat säännönmukaisessa järjestyksessä, minkä vuoksi niihin ei ole syytä tässä yhteydessä puuttua.

2. *Uuden eduskunnan kokoontuminen.*

Uuden eduskunnan valitseminen ei kuitenkaan tietysti sinänsä riitä. Sen on myös asianmukaisesti kokoonnuttava valtiopäiville, koska se vain sillä tavoin on toimikelpoinen. Eräiden maiden valtiosäännöissä,[97] onkin ehdottomana vaatimuksena säädetty, että eduskunnan on tietyn vähimmäisajan kuluessa hajoituksesta ja uusista vaaleista laskien jälleen tultava koolle. Muutamissa valtiosäännöissä [98] on säädetty määräaika ainoastaan uusien vaalien toimittamiselle ja uuden eduskunnan kokoontuminen jätetty yleisten säännösten varaan. Englannissa oli aikaisemmin päinvastoin kuin muualla säädetty vain enimmäisraja, jota aikaisemmin uutta parlamenttia ei saanut määrätä kokoontumaan, mutta nykyisin säätää laki vain ajankohdan, jolloin vaalit hajoitustoimenpiteen jälkeen on toimitettava.[99]

Meidän valtiosäännössämme on uuden eduskunnan kokoontuminen nimenomaisesti säännöstelty sekä silloin, kun hajoitustoimenpiteeseen

---

[96] EVL 1 a § (31/5 1938). Ks. myös *Hakkila* s. 738.

[97] Esim. Ranska 25/12 1875: 5 §, Belgia 7/2 1831: 71 §, Hollanti 30/11 1887: 73 §, Unkari 1848: 5 §, Tanska 5/6 1915: 22 § ja Kreikka 2/7 1927: 79 § sekä Ruotsin regeringsformen 109 § ja riksdagsordningen 5 §.

[98] Esim. Saksan liittovaltiosääntö 11/8 1919: 25 §, Espanja 9/12 1931: 54 §, Viro 15/6 1920: 32 § ja 17/8 1937: 68 §, Latvia 15/2 1922: 48 §.

[99] *Anson* I s. 55, *Hatschek*, Englisches Staatsrecht I s. 362 ja *Ogg* s. 287.

on ryhdytty varsinaisten valtiopäivien aikana, että osaksi myös silloin, kun siihen on ryhdytty niiden päätyttyä. Edellisessä vaihtoehdossa on uuden eduskunnan kokoontumiselle asetettu enimmäisraja, jonka kuluessa sen viimeistään tulee tapahtua (VJ 20,1 §). Jälkimmäisessä sitävastoin on kysymyksessä eräänlainen päinvastainen raja, jota ennen varsinaiset valtiopäivät eivät voi lainkaan alkaa (VJ 20,2 §). Kolmantena mahdollisuutena kummankin edellä mainitun ohella on uuden eduskunnan kokoontuminen ylimääräisille valtiopäiville.

a. Vaalimääräys on annettu varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla.

Aikaisemmin olemme osoittanut, että jos määräys uusien vaalien toimittamisesta annetaan varsinaisten valtiopäivien päätyttyä, vanha eduskunta ei voi enää kokoontua aloittamaan seuraavia varsinaisia valtiopäiviä. Silloin näet uudet vaalit keskeyttäisivät juuri alkaneet valtiopäivät, ja sen välttämiseksi on säädetty, että jos uusia vaaleja ei ole ehditty suorittaa loppuun ennen seuraavien varsinaisten valtiopäivien säännönmukaista alkamisaikaa, helmikuun 1 päivää, on valtiopäiväin alkaminen lykättävä sen kalenterikuukauden ensimmäiseen päivään, joka seuraa vaalien tuloksen julkaisemisen jälkeen.[100] Vaaleja ei tuollaisessa »ehtimisen» tarkoituksessa kuitenkaan millään erikoistoimenpiteillä kiirehditä, vaan ne suoritetaan tässäkin tapauksessa samassa järjestyksessä kuin muutkin uudet vaalit. Jos uudet vaalit ehditään suorittaa loppuun ennen tuota määräaikaa, eduskunta kokoontuu varsinaisille valtiopäiville aivan säännönmukaisella tavalla. Vaalit on, kuten aikaisemmin on esitetty, katsottava loppuun suoritetuksi silloin, kun kaikkien vaalipiirien keskuslautakunnat ovat julistaneet asianomaiset ehdokkaat valituiksi.

Kysymyksessä oleva valtiosäännön kohta (VJ 20,2 §) on laadittu siten, että se välittömästi soveltuu ainoastaan sellaiseen tapaukseen, jolloin seuraavien varsinaisten valtiopäivien on määrä alkaa säännönmukaiseen aikaan, helmikuun 1 päivänä. Mutta varsinaisten valtiopäi-

[100] Tällä tavoin on käytännössä menetelty kerran. Tasavallan presidentin 18/1 1924 varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla antaman määräyksen mukaisesti toimitettiin vaalit 1—2/4 1924 ja sen vuoden varsinaisten valtiopäivien alkaminen lykättiin seuraavan kalenterikuukauden ensimmäiseen päivään, joten ne siis alkoivat vasta 1/5 1924.

vien alkamisajaksi voidaan poikkeustapauksessa määrätä jokin muukin ajankohta. Tuollaista määräystä ei kuitenkaan enää nykyisin, kuten Venäjän vallan aikana, voi antaa valtionpäämies. Ainoastaan eduskunta itse voi tehdä siitä päätöksen (VJ 19 §). Miten on silloin meneteltävä, jos eduskunta on päättänyt seuraavien varsinaisten valtiopäivien alkamisen tapahtuvaksi myöhemmin kuin seuraavan helmikuun 1 päivänä ja tasavallan presidentin määräämät uudet vaalit ehditään suorittaa niin aikaisin, että eduskunta voisikin kokoontua jo joko helmikuun 1 päivänä tai ehkä jonakin muuna vaalien toimittamisesta seuraavien kalenterikuukausien ensimmäisistä päivistä ja siis joka tapauksessa ennen eduskunnan itsensä asettamaa määräpäivää? Onko varsinaisten valtiopäivien silloin kokoonnuttava eduskunnan itsensä päättämänä myöhäisempänä ajankohtana vai tuona laissa määrättynä aikaisempana päivänä?

Näyttäisi ilmeiseltä, että valtiosäännön (VJ 20,2 §) säätämällä järjestelyllä on ollut tarkoituksena vain saada vältetyksi se edellä mainittu muodottomuus, että vanha eduskunta juuri päättymäisillään olevin edustajanvaltuuksin vielä voisi aloittaa varsinaiset valtiopäivät. Kun lisäksi nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa ei varsinaisten valtiopäivien alkamista tultaisi lainkaan »lykkäämään» eteenpäin, vaan päinvastoin siirtämään taaksepäin, ei mainittu lainkohta näytä tähän tapaukseen soveltuvan. Kun eduskunnan hajoituksella, kuten myöhemmin tulemme selvittämään, ei yleensäkään ole mitään vaikutusta eduskunnan jo tekemiin päätöksiin, näyttäisi siis oikeimmalta, että eduskunta kokoontuu hajoituksesta huolimatta aloittamaan varsinaisia valtiopäiviä aikaisemman päätöksensä määräämänä päivänä.

Kysymyksessä olevaa säännöstä (VJ 20,2 §) näyttäisi sitävastoin olevan sovellettava erääseen hiukan toisenlaiseen tapaukseen, vaikka se ei tunnukaan hyvästi sopivan säännöksen sanamuotoon. Tarkoitamme sitä mahdollisuutta, että tuollainen eduskunnan itsensä määräämä alkamispäivä sattuisikin ennen kuin hajoituksen johdosta toimitettavat uudet vaalit on ehditty suorittaa loppuun. Häviämäisillään olevaa vanhaa eduskuntaa ei voitane nytkään päästää aloittamaan varsinaisia valtiopäiviä, koska se merkitsisi sellaisen urakan ottamista, jota tuo eduskunta ei enää ehtisi suorittaa loppuun. Varsinaisten valtiopäivien alkaminen näyttää siis tässäkin tapauksessa olevan lykättävä sen kalenterikuukauden ensimmäiseen päivään, joka seuraa vaalien tuloksen julkaisemisen jälkeen.

b. Vaalimääräys on annettu varsinaisten valtiopäivien aikana.

Huomattavasti toisenlaiselta kysymys uuden eduskunnan kokoontumisesta näyttää silloin, kun hajoitustoimenpiteeseen on ryhdytty varsinaisten valtiopäivien aikana. Eduskunnan kokoontuminen vaalien jälkeen varsinaisille valtiopäiville tuntuisi ensi näkemältä tässä tapauksessa olevan aivan tyhjentävästi lain erikoissäännöksellä (VJ 20,1 §) järjestetty. Kuitenkaan ei asian laita todellisuudessa ole sillä tavoin. Päinvastoin on kysymyksessä oleva valtiopäiväjärjestyksen kohta syntymisvaiheissaan joutunut niin kovakouraisen käsittelyn alaiseksi, että sille on siitä lähtien eräänlaisena syntymävammana ollut ominaista sekavuus, johon tutkimuksenkin näyttää olevan hyvin vaikeata luoda minkäänlaista järjestystä.

Kuten aikaisemmin on esitetty,[101] oli tämä valtiosääntömme kohta uskollisesti seuraamalla Ruotsin valtiosäännön esikuvaa alun perin esitetty koskemaan vain sitä tapausta, että varsinaiset valtiopäivät oli uusien vaalien määräämisen yhteydessä määrätty hajaantumaan ennen niille erityisesti taattavaksi suunniteltua yhdeksänkymmenen päivän työskentelyaikaa. Kun sitten senaatin esitysehdotusta Pietarissa muokattaessa tuo koossaolon vähimmäisajan erityinen suoja kokonaan poistettiin, liitettiin samalla senaatin ehdotuksen mukaisesti pykälän kaksi ensimmäistä momenttia yhteen. Tällä liittämisellä tuli alkuperäisen ehdotuksen toisen momentin määräys eduskunnan kokoontumisesta uudelleen varsinaisille valtiopäiville koskemaan ylimalkaisesti alkuperäisen ehdotuksen koko ensimmäisen momentin »tapausta». Ruotsin vastaavan säännöksen tapaan se oli kuitenkin alun perin tarkoitettu sovellettavaksi vain niissä erikoistapauksissa, jolloin varsinaiset valtiopäivät oli määrätty hajaantumaan ennen tuon yhdeksänkymmenen päivän loppuun kulumista eikä siis suinkaan jokaisessa tapauksessa, kun hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään varsinaisten valtiopäivien aikana.

Mitä tällä tavoin hajanaisesti kokoon kasattu säännös siis oikeastaan on lopulta tullut merkitsemään uuden eduskunnan kokoontumista koskevalta osaltaan? Ensinnäkin lienee ilmeistä, että sitä on sovellettava sellaisessa tapauksessa, jolloin varsinaisten valtiopäivien aikana on annettu määräys sekä uusien vaalien toimittamisesta että eduskunnan hajaantumisesta ja jolloin valtiopäivät sitten ovat myös hajaantuneet

[101] Edellä s. 36—38 ja 117—118.

viimeksi mainitun määräyksen johdosta. Tällöin näyttäisi kuitenkin olevan hyvin epäselvää, mistä ajankohdasta lukien uuden eduskunnan kokoontumiselle asetettu määräaika oikeastaan on laskettava. Onko se laskettava vaalimääräyksen antamispäivästä vai vasta siitä ehkä myöhäisemmästä päivästä, jolloin eduskunta hajaantui? Ensiksi mainittu vaihtoehto olisi siltä kannalta luonnollisin, että vaalimääräys on joka tapauksessa eduskunnan hajoituksen pääseikka eikä hajaantuvilla valtiopäivillä enää ole säännönmukaisten veroista merkitystäkään. Tuon vaihtoehdon suuntaan näyttäisivätkin kulkeneen niiden ajatukset, jotka ovat joutuneet tämän lainkohdan sisällystä selvittämään.[102]

Omasta puolestamme katsoisimme olevan pakko sittenkin kallistua jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle. Ensinnäkin säännöksen edellä mainittu syntyhistoria viittaa tällaiseen tulokseen. Jos näet alkuperäinen komitean ehdotus olisi tullut laiksi, tällainen tulkinta olisi ollut ainoa mahdollinen. Koko kysymyksessä olevassa momentissahan olisi silloin puhuttu ainoastaan varsinaisesta hajaantumisesta eikä siis lainkaan uusien vaalien määräämisestä. Tämän ajatuksenkulun mukaisesti joutui sitten myös lopullinen laki säätämään tuon kokoontumisen tapahtuvaksi määräajan kuluttua juuri »hajoittamisen» jälkeen. Myöskin on huomattava, että lainsäännökselle ei juuri voi ilman varsin painavia syitä antaa sisällystä, joka on vastoin sen selvää sanamuotoa. Uusien vaalien määrääminen ja valtiopäivien hajaannuttaminen ovat sitäpaitsi meidän oikeutemme mukaan kaksi erillistä toimenpidettä, joiden ei suinkaan tarvitse tapahtua samana ajankohtana. Näiden seikkojen vuoksi näyttäisi välttämättömältä, että uuden eduskunnan kokoontumisen määräaika olisi laskettava tuollaisesta varsinaisten valtiopäivien hajaannuttamisesta eikä vaalimääräyksen antamisesta. Niinikään katsoisimme, että se olisi laskettava vasta siitä päivästä, jolloin valtiopäivät ovat määräyksen mukaisesti todella hajaantuneet eikä vielä hajaantumismääräyksen antamispäivästä.

Eduskunnan on siis uusien vaalien jälkeen kokoonnuttava jälleen varsinaisille valtiopäiville sen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua edellä mainitusta hajaannuttamisajankohdasta. Eduskunnalla itsellään ei voine olla oikeutta päätöksellään muuttaa tätä laissa säädettyä kokoontumisaikaa. Eduskunnan oma päätösvalta näet rajoittuu vain säännönmukaisten varsinaisten valtiopäivien alkamisajan muuttamisvaltaan (VJ 19 §). Uuden eduskunnan tällaisten ensimmäisten valtiopäivien sekä alkaminen että muukin luonne on, kuten myöhemmin tulemme

[102] Vrt. *Setälä*, Lakimies 1910 s. 300 sekä *Erich*, Lakimies 1910 s. 293 ja 297.

osoittamaan, muutenkin aika lailla poikkeava siitä, mikä on ominaista säännönmukaisille varsinaisille valtiopäiville.

Tasavallan presidentille sitävastoin on tällaisessa tapauksessa nimenomaan (VJ 20,1 §) myönnetty valta määrätä eduskunta kokoontumaan varsinaisille valtiopäiville ennen tuota lakimääräistä ajankohtaa. Kun tälle presidentin määräämälle kokoontumiselle ei ole asetettu mitään rajoituksia, hän nähtävästi voi määrätä sen tapahtumaan milloin tahansa heti siitä lähtien, kun kokoontumiskelpoinen eduskunta ylipäänsä on olemassa, eli siis välittömästi vaalien loppuun suorittamisesta lukien. Sitävastoin presidentti ei voi lykätä kokoontumista laissa määrättyä ajankohtaa myöhäisemmäksi.

Lain sanamuoto näyttäisi edellyttävän, että presidentin tuollainen määräys olisi annettava joko uusien vaalien toimittamista tai sitten valtiopäivien hajaantumista koskevan määräyksen yhteydessä. Vasta hajaantumismääräystä antaessaan hänellä oikeastaan onkin selvillä, minne asti valtiopäivien lakimääräinen kokoontuminen siirtyy ja minne hänen määräysvaltansa siis ulottuu. Kuitenkaan ei lain sanamuodosta voitane johtaa ehdotonta estettä tuollaisen kokoontumismääräyksen antamiselle vielä hajaantumismääräyksen antamisen ja sen mukaisesti tapahtuneen hajaantumisen jälkeenkin. Niiden seikkojen, jotka kuuluvat eduskunnan hajoituksen nimellä käyvään tapahtumasarjaan, ei meidän oikeutemme mukaan tarvitse johtua yhdestä yhtenäisestä eikä kahdestakaan toimenpiteestä. Ne, joilla ei ole välttämätöntä asiallista yhteyttä keskenään, voidaan aivan hyvin jakaa erillisillä toimenpiteillä ja päätöksillä aikaansaataviksi. Jos kokoontumismääräys annetaan tällä tavoin erillisenä, on senkin osalta kuitenkin voimassa, että se on julkaistava muiden hajoitustoimenpiteeseen kuuluvien määräysten tavoin asetuskokoelmassa (VJ 22,1 §).

Mutta miten on asian laita silloin, jos varsinaiset valtiopäivät, vaikka vaalimääräys ja hajaantumismääräyskin on niiden aikana annettu, eivät todellisuudessa hajaannukaan tuollaisen määräyksen johdosta, vaan eduskunnan oman päätöksen mukaisesti asianmukaisella lopettajaismenettelyllä? Onko uuden eduskunnan tällaisessakin tapauksessa kokoonnuttava tuon erikoismääräyksen nojalla varsinaisille valtiopäiville vai tapahtuuko kokoontuminen silloin säännönmukaisella tavalla? Kysymyksessä olevaan erikoissäännökseen (VJ 20 §), jonka soveltaminen monessa muussakin käytännöllisessä tapauksessa on varsin vaikeata, näyttäisi itse asiassa myös tässä kohden jääneen aukko, jota yhtenäiseen järjestelmään pyrkivän ajattelun on vaikeata täyttää.

Edellä mainitun erikoissäännöksen (VJ 20,1 §) mukainen uuden

eduskunnan kokoontumisaika on, kuten olemme selvittänyt, siis laskettava vain siitä, kun varsinaiset valtiopäivät ovat tasavallan presidentin määräyksen johdosta hajaantuneet. Niin ollen ei tuota säännöstä ilmeisestikään käy soveltaminen silloin, kun edelliset valtiopäivät, sen jälkeen kun vaalimääräys on annettu, on asianmukaista lopettamismenettelyä noudattaen päätetty. Tosin tämä säännös on edellä mainitun, syntyvaiheissaan saamansa käsittelyn vuoksi tullut tässäkin kohden varsin epäselväksi, mutta muunlaista tulosta lienee vaikea pätevästi perustella. Kun muutakaan erityistä säännöstä tuosta kokoontumisajasta ei ole, meidän on siis päädyttävä sellaiseen tulokseen, että tässä tapauksessa uuden eduskunnan kokoontumisesta ovat voimassa vain yleiset säännökset.[103] Tällainen tulkintatulos onkin oikeastaan hyvässä sopusoinnussa sen kanssa, että edelliset varsinaiset valtiopäivät on tällöin asianmukaisesti päätetty eikä seuraavillakaan, kuten tuonnempana osoitamme, senvuoksi muutenkaan tule olemaan mitään erikoista tavallisuudesta poikkeavaa luonnetta.

Tässä ratkaisussa on kuitenkin eräs varsin pulmallinen kohta. Se on siinä, että uudet vaalit saattavat nytkin tulla häiritseväksi uusien valtiopäivien alkamisen esteeksi. Tällaisen tapauksen varalle ei ole mitään suoranaista lainsäädännöllistä järjestelyä. Tosin hajoitustoimenpidettä seuraavien valtiopäivien alkamista koskeva erikoissäännös (VJ 20,$_2$ §) on laadittu nimenomaan tältä osalta aivan vastaavaa tapausta varten. Mutta muulta osaltaan sen sovellutusolosuhteet on selvästi asetettu niiden vastakohdaksi, jotka nyt ovat kysymyksessä. Se on näet erityisesti rajoitettu vain sellaisiin tapauksiin, joissa määräys uusien vaalien antamisesta on annettu varsinaisten valtiopäivien päätyttyä [104] eikä siis niiden aikana.

Näin ollen näyttäisi siltä, että jos varsinaiset valtiopäivät, sen jäl-

[103] Tällainen tulos olisikin ollut aivan ilmeinen, jos alkuperäinen komitean ehdotus olisi tällä kohdalla tullut muuttamattomana laiksi.

[104] Tätä säännöstä laadittaessa ei lainsäätäjillämme ole ollut saatavissa esikuvaa Ruotsista, jossa tällainen järjestely kokonaan puuttuu. Vrt. *Lagerroth,* SvT 1926 s. 397.

Tämän säännöksen (VJ 20,$_2$ §) sanamuodon valinta muuten on omansa osoittamaan, että eduskunnan uudistamiskomiteassa ei ehkä sittenkään ollut ajateltu edustajanvaltuuksien ja siis myös varsinaisten valtiopäivien voivan jatkua vielä uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen jälkeen, vaikka komitean jäsenetkin, kuten sanottu, ovat ehdotustaan jäljestäpäin sillä tavoin tulkinneet. (Vrt. edellä s. 52 viite 104 ja s. 102 viite 6). Jos tällainen kanta näet olisi tullut loppuun asti ajatelluksi, olisi arvatenkin myös VJ 20,$_2$ §:lle laadittu sellainen sanamuoto, että se soveltuisi kaikkiin tapauksiin, joissa edelliset varsinaiset valtiopäivät jo on säännönmukaisesti lopetettu.

keen kun määräys uusien vaalien toimittamisesta on annettu, säännönmukaisessa järjestyksessä lopetetaan (VJ 27 §), on uusien vaalien jälkeen eduskunnan kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville säännönmukaiseen tapaan helmikuun 1 päivänä. Mutta ellei uusia vaaleja ole ehditty siihen mennessä suorittaa loppuun ja siis eduskunta ei voi kokoontua noille valtiopäiville uudessa kokoonpanossaan, ollaan sellaisen tilanteen edessä, johon laki ei oikeastaan anna mitään ratkaisua. Kun varsinaiset valtiopäivät eivät ole päässeet säännönmukaisena aikanaan alkamaan, saattaisi näyttää epätietoiselta, voivatko ne enää sinä vuonna lainkaan alkaa laillisella tavalla. Ja kuka silloin määräisi alkamispäivän ja missä rajoissa tuollaista määräämisvaltaa saisi käyttää? Tasavallan presidentillä ei tuota valtaa voisi olla, koska laki hänen kohdaltansa nimenomaan rajoittaa määräämisvallan varsinaisten valtiopäivien osalta vain siihen tapaukseen, että edellisiä valtiopäiviä ei ole lopetettu, vaan ne ovat vain hajaantuneet hänen määräyksestään. Varsinaisten valtiopäivien alkamista ei myöskään, kuten sanottu, voida lykätä edellytyksiltään vastakkaista tilannetta varten säädetyn erikoissäännöksen (VJ 20,2 §) nojalla. Kun laki kaikkien näiden tapausten säännöstelyssä näyttää olevan sillä kannalla, että vaalimääräyksen antamisen jälkeen ei eduskunta enää vanhassakaan kokoonpanossaan voi varsinaisia valtiopäiviä aloittaa, ei sekään ratkaisu voi tulla kysymykseen.

Tälle pulmalle voitaneen kuitenkin löytää eräs ratkaisu, joka käytännössä saattaa vaikuttaa jonkin verran kömpelöltä, mutta teoreettiselta kannalta lienee sittenkin ainoa moitteeton. Kun edelliset valtiopäivät säännönmukaisella tavalla lopetetaan ja kysymys siis on vain tavallisten varsinaisten valtiopäivien alkamisajasta, voitaneen näet eduskunnalla itsellään katsoa olevan oikeuden päättää tuosta ajankohdasta (VJ 19 §). Aivan samoin kuin siinä tapauksessa, että vaalimääräys on annettu varsinaisten valtiopäivien välisellä ajalla, ei nytkään voitane osoittaa mitään sellaista erikoisuutta, joka sulkisi eduskunnalta tuon päättämisvaltansa käyttämismahdollisuuden pois. Tuo seuraavien valtiopäivien alkamisajankohdan erikoisjärjestely, josta laki on vaiti, näyttää siis jäävän eduskunnan itsensä asiaksi.[105]

[105] Valtionhoitaja Mannerheim oli 23/12 1918 määrännyt uudet vaalit toimitettavaksi ja 24/2 1919 antanut määräyksen siitä, että eduskunnan oli hajaannuttava 28/2 1919. Mutta eduskunta ei oikeastaan hajaantunutkaan tuon määräyksen johdosta, vaan sen perusteella, että valtiopäivät niiden oman tahdon mukaisesti juuri tuona hajaantumispäivänä, 28/2 1919, säännönmukaisin menettelyin lopetettiin. Kun uudet vaalit toimitettiin 1—2/3 1919, oli siis tässä juuri sellainen tapaus, jossa oikeastaan eduskunnan itsensä olisi ollut päätettävä seuraavien varsinaisten

Eduskunnan on niin ollen huolehdittava siitä, että se tällaisessa tapauksessa on ennen valtiopäivien lopettamista tehnyt päätöksen seuraavien varsinaisten valtiopäivien alkamisesta jonakin toimitettavaksi määrättyjen uusien vaalien loppuun suorittamisen jälkeisenä päivänä. Millään muulla elimellä ei ole oikeutta siitä määrätä, ja valtiopäivien lopettamisen jälkeen asia näyttäisi olevan eduskunnankin kohdalta auttamattomassa umpikujassa.[106] Eduskunta ei näet voi tehdä päätöstä varsinaisten valtiopäivien alkamisajasta ylimääräisillä valtiopäivillä. Eduskunnan päätösvalta tällaisessa asiassa on nimenomaisesti (VJ 19 §) rajoitettu käytettäväksi vain lähinnä edellisillä valtiopäivillä, joilla siinä yhteydessä tarkoitettaneen vain varsinaisia valtiopäiviä.[107]

Uuden eduskunnan kokoontuminen hajoitustoimenpiteen jälkeen, milloin se tapahtuu suorastaan lainsäännöksen nojalla, ei edellytä erityisen sitä tarkoittavan kutsun antamista. Niin täytyi oikeastaan katsoa asian laidan nähtävästi olleen jo Venäjän vallan aikanakin, vaikka eduskunnan siihen aikaan muuten oli lakimääräisiäkin valtiopäiviä varten saatava kullakin kerralla erityinen kutsu. Siitä huolimatta on valtionpäämiehen hajoitusmääräykseen meillä aina liitetty myös sellainen määräyksen muotoon puettu kohta, joka osoittaa, milloin uuden eduskunnan on kokoonnuttava valtiopäiville. Tämä liitettiin keisarivallan aikana eduskunnan hajaantumista koskevan avoimen käskyn ja kirjeen loppuun eikä siis erillisenä annettuun, uusien vaalien toimittamista koskevaan asetukseen. Sittemmin se on liitetty sen avoimen kirjeen ja käskyn loppuun, joka sisältää määräyksen sekä uusien vaalien toimittamisesta että ehkä koolla olevan eduskunnan hajaantumisesta. Vain

---

valtiopäivien aloittamisesta. Valtionhoitajan vaalimääräyksessä oli kuitenkin määrätty eduskunta kokoontumaan 1/4 1919. Tämän määräyksen perusteena oli nimenomainen viittaus 1906 v:n VJ 18 §:ään yleensä ja jättäen siis mainitsematta, kumpaa momenttia tarkoitettiin. Sattumalta olisikin kokoontumisen ajankohta tässä erikoistapauksessa tullut sama, 1/4 1919, laskipa sen kumman momentin perusteella tahansa. — Mainittakoon, että 1919 vp:n ptk:n alkuun tehdyn merkinnän mukaan näyttää valtionhoitaja vielä 17/3 1919 antaneen noille valtiopäiville erityisen kutsun, jota kuitenkaan ei liene julkaistu asetuskokoelmassa, virallisissa lehdissä eikä edes päivälehdissäkään. Siitä emme ole löytänyt mitään merkintää myöskään valtioneuvoston emmekä valtionhoitajan kanslian asiakirjoista.

[106] Selvää kuitenkin on, että eduskunta laiminlyömällä tuollaisen uusien valtiopäivien kokoontumista koskevan päätöksen tekemisen ei tietenkään voisi kokonaan estää uutta eduskuntaa kokoontumasta sinä vuonna varsinaisille valtiopäiville. Ilmeisesti olisi niiden alkaminen silloin kaikesta huolimatta järjestettävä jonkinlaisella tasavallan presidentin erikoismääräyksellä.

[107] Samoin *Hakkila* s. 442—443.

pari kertaa on eduskunnan kokontumisesta uusien vaalien jälkeen tämän lisäksi annettu erityinen kutsu.[108]

c. Kokoontuminen ylimääräisille valtiopäiville.

Ilmeistä on, että tasavallan presidentti voi kutsua eduskunnan ylimääräisille valtiopäiville myös sinä väliaikana, joka tavallisesti jää säännöllisten edustajanvaalien ja niitä seuraavien varsinaisten valtiopäivien alkamisen välille. Niinikään näyttäisi selvältä, että presidentti voi kutsua ylimääräiset valtiopäivät samalla tavoin koolle eduskunnan hajoitukseen kuuluvien uusien vaalien jälkeen ja ennen seuraavia varsinaisia valtiopäiviä ainakin siinä tapauksessa, että vaalimääräys oli annettu varsinaisten valtiopäivien välisenä aikana. Lisäksi näyttäisi tilanne tässä kohdin olevan samalla tavoin täysin säännönmukainen silloinkin, kun vaalimääräys on tosin annettu varsinaisten valtiopäivien aikana, mutta valtiopäivät on siitä huolimatta säännönmukaisin menettelyin lopetettu.

Asia ei sitävastoin näytä olevan ilman muuta selvä, jos valtiopäiviä ei ole viimeksi mainitussa tapauksessa asianmukaisin menoin lopetettu, vaan eduskunta on siis hajaantunut valtionpäämiehen määräyksestä. Jos näet katsoisi valtiopäivien tuollaisesta hajaantumisesta huolimatta jatkuvan ja eduskunnan kokoontuvan vaalien jälkeen jatkamaan valtiopäiviä, jotka hajaantuminen ja uudet vaalit vain ovat keskeyttäneet, näyttäisi johdonmukaisuus vaativan, että uusien vaalien jälkeistäkin aikaa olisi pidettävä vain sellaisena varsinaisten valtiopäivien lomakeskeytykseen verrattavana väliaikana, jolloin eduskuntaa ei voisi kutsua ylimääräisille valtiopäiville. Tuon edellytyksen mukaista kantaa ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan ole hyväksytty, vaan on katsottu, että hajaantumismääräyksen oikeudellisia vaikutuksia on pidettävä samanveroisina valtiopäivien säännönmukaisesta lopettamisesta johtuvien seuraamusten kanssa. Tästä kannastamme meidän on tietysti johduttava siihen tulokseen, että eduskunta myös pohdittavanamme olevassa tapauksessa voidaan kutsua ylimääräisille valtiopäiville. Sama on katsottava olevan asian laita sellaisessakin tapauksessa, että varsinaisia valtiopäiviä

[108] Väliaikaisen hallituksen avoin kirje ja käsky 13/10 1917 (julkaistiin asetuskokoelmassa) ja valtionhoitaja Mannerheimin 17/3 1919 antama avoin kutsukirje (jota ei kuitenkaan liene missään julkaistu, mikäli sitä ylipäänsä on todellisuudessa annettukaan). — Mainittakoon, että Ruotsissa pitää hajoituksen jälkeen ns. »vaderiksdag» aina erityisesti kutsua koolle. *Malmgren* I s. 325.

ei olisi lopetettu eikä myöskään määrätty hajaantumaan, vaan ne olisivat siis loppuneet itsestään edustajanvaltuuksien päättymisen vuoksi.

Kutsu ylimääräisille valtiopäiville on asetuskokoelmassa julistettava vähintään viittätoista päivää ennen niitten alkamista (VJ 21,2 §). Senvuoksi saattaa näyttää kysymyksenalaiselta, ehditäänkö niitä tuollaisena väliaikana saada lainkaan koolle, puhumattakaan niiden työskentelystä. Aika vaalien loppuunsuorittamisesta eduskunnan kokoontumiseen varsinaisille valtiopäiville ei näet säännönmukaisesti tule olemaan viidentoista päivän aikaa paljoakaan pitempi. Kun ylimääräisillä valtiopäivillä saattaa kuitenkin olla huomattava merkitys tuollaisena lyhyenäkin aikana ja kun vaalien loppuun toimittamisesta lähtien on olemassa asianmukainen määrä toimivaltaisia eduskunnan jäseniä, olisi outoa, ellei heitä voitaisi saada koolle toimivaltaisiksi valtiopäiviksi.

Tätä kysymystä tutkittaessa on pantava merkille, että valtiopäiväjärjestyksessä ei ole säännöstä, joka määräisi valtiopäiväkutsun osoitettavaksi tuona säädettynä aikana jonkin tietyn vaalikauden eduskunnalle. Niinikään sitä ei ole säädetty annettavaksi tiedoksi jollakin tietyllä tavalla yksilöidyille eduskunnan jäsenille tai heidän muodostamalleen kokonaiseduskunnalle tai sen elimelle. On vain säädetty, että tuollainen kutsu on annettava eduskunnalle yleensä sekä julkaistava asetuskokoelmassa viittätoista päivää ennen siinä määrättyä kokoontumisaikaa. Tästä säännöksestä sinänsä ei siis näyttäisi tarvitsevan ehdottoman välttämättömästi johtua, että sen eduskunnan jäsenten, jonka kokoontumista kutsu tarkoittaa, pitäisi olla jo valitut ja tehtävissään toimivaltaiset. Toisin sanoen ei kutsutun eduskunnan näyttäisi tarvitsevan olla jäsenistöltään yksilöitynä olemassa vielä silloin, kun kutsu annetaan ja julkaistaan.

Tuollaisessa kutsun antamisessa oikeastaan vielä olemattomille kansanedustajille on tietysti jonkin verran luonnotonta. Epäilemättä kutsu onkin alun perin ollut tarkoitettu tavallaan henkilökohtaiseksi ja määräaika säädetty sitä varten, että eduskunnan jäsenet kauempaakin ehtisivät saapua kokoontumispaikalle. Ilmeisesti on alun perin ollut tarkoituksena, että myös edustajien valitseminen valtiopäiville olisi pitänyt ehtiä suorittaa vielä tuollaisen kutsun antamisen jälkeen ja ennen valtiopäivien kokoontumista.[109] Sittemmin kutsu on, kuten sanottu, kadottanut henkilökohtaisen luonteensa ja siitä on tullut tavallaan vain kokoontumismääräys, jonka tasavallan presidentti an-

[109] Vrt. esim. 1772 v:n HM 38 §:n loppua, 1869 v:n VJ 4 § ja *Rosenborg* s. 146—147 sekä Lainvalmistelukunnan ehdotusta VJ 21 §:n muuttamisesta s. 1.

taa eräälle valtion elimelle. Niinikään määräaika on kadottanut alkuperäisen, valtiopäivämatkoja varten sovitetun merkityksensä. Mikäli sillä niin pitkänä, kuin se meidän valtiosäännössämme on, enää nykyisin voi lainkaan olla tarkoituksenmukaista merkitystä, voitaneen sitä pitää vain jonkinlaisena yleisen mielipiteen asianmukaiselle muodostamiselle varattuna valmistusaikana. Jonkinlaisena suojana hallituksen taholta tulevia äkkiyllätyksiä vastaan se ehkä vieläkin voi puolustaa paikkaansa.[110]

Tältä kannalta katsoen ei siis eduskunnan tietyn, yksilöidyn jäsenistön olemassa olo kutsun antamishetkellä kuitenkaan ole välttämättömyys. Yleinen mielipide voi tietysti muokkautua siitä huolimatta, että vaalit tapahtuvat kutsun antamisen ja valtiopäivien kokoontumisen välillä. Se kysymys, jota varten ylimääräiset valtiopäivät on kutsuttu koolle, voi päinvastoin juuri silloin tulla erityisen mielenkiinnon kohteeksi ja olla omansa vaikuttamaan siihen, ketä ehdokkaita valitsijakunta äänestää. Lisäksi voidaan huomauttaa, että valtiosääntö eräässä kohdassa muuallakin edellyttää itse asiassa aivan samanlaisen tapauksen mahdollisuuden. Jos näet varsinaiset valtiopäivät ovat tasavallan presidentin antamien vaali- ja hajaantumismääräyksen johdosta ilman lopettajaismenoja hajaantuneet, presidentillä on, kuten aikaisemmin on mainittu, valta määrätä uusi eduskunta kokoontumaan varsinaisille valtiopäiville heti vaalien loppuunsuorittamisen jälkeen. Tässä tapauksessa presidentille on siis ilmeisesti annettu valta määrätä eduskunnan kokoontumisesta jo ennen kuin se vielä on valittukaan.[111] Emme puolestamme katsoisi valtiosääntömme asettavan esteitä myöskään ylimääräisten valtiopäivien kokoontumista koskevan kutsun antamiselle samalla tavoin jo ennen vaaleja, joten ne siis voidaan myös määrätä kokoontumaan heti vaalien loppuunsuorittamisen jälkeen.[112] Toinen asia on sitten se käytännöllinen seikka, että vaalien tuloksen määräämistä ei tavallisesti voida suorittaa niin nopeasti, että ylimääräiset valtiopäivät voitaisiin todella kutsua näin varhain koolle.

[110] Mainittakoon, että lainvalmistelukunta on laatinut ehdotuksen VJ 21 §:n muuttamisesta siten, että määräaika jäisi kokonaan pois. Lainvalmistelukunnan ehdotus VJ 21 §:n muuttamisesta.

[111] Mainittakoon, että *Malmgren* I s. 329 katsoo Ruotsin valtiosäännön päinvastoin edellyttävän myös ns. »vaderiksdagin» kokoonkutsumisessa noudatettavan ylimääräisten valtiopäivien kokoonkutsumiselle säädettyä määräaikaa.

[112] Samalla tavoin *Nauman* III s. 411—412 edellyttää, että Ruotsin valtiopäivät voidaan kutsua ylimääräisille valtiopäiville heti vaalien suorittamisen jälkeisiksi päiviksi, jolloin siis kutsu niille ainakin ennen hallitusmuodon 51 §:n muuttumista v. 1933 olisi ollut annettava jo ennen vaalien suorittamista.

Näin ollen voimme todeta, että eduskunta hajoitustoimenpiteestä huolimatta aina voi tulla koolle välittömästi uusien vaalien loppuunsuorittamisen jälkeen.[113] Aikaisemmin olemme osoittanut, että hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä eli siis uusien vaalien määräämisestä huolimatta maamme eduskunta voi jäädä koolle ja säännönmukaisissa toimintamuodoissaan työskennellä aina edustajanvaltuuksien päättymiseen eli siis uusien vaalien loppuunsuorittamiseen asti. Vaalien loppuunsuorittaminen on, olipa sitten kysymyksessä säännölliset edustajanvaalit tai hajoitustoimenpiteestä johtuvat poikkeukselliset uudet vaalit, niin ollen se rajaviiva, jossa vanha eduskunta päättyy ja uusi alkaa. Aina siihen asti sekä myös heti siitä lähtien eduskunta on olemassa, eikä ainoastaan teoreettisena, vaan myös käytännöllisesti toimikelpoisena valtionelimenä. Meidän valtiosääntömme täyttää siis eduskunnan hajoituksenkin kohdalla sen vaatimuksen, että maa ei saisi milloinkaan olla aktuaalista eduskuntaa vailla.[114] Eikä ainakaan meidän kansanedustuslaitoksestamme voida sanoa, että se eduskunnan hajoituksen kiirastulessa palaa poroksi noustakseen sitten uusien vaalien kautta Feniks-linnun tavoin tuhkasta jälleen ilmoille.[115] Meillä ei eduskunta hajoituksella ollenkaan pala poroksi eikä muutenkaan häviä, se pysyy kaiken aikaa elossa ja vasta vaalitoimituksen päättyessä vain vaihtuu uudeksi, miltei huomaamatta, jäsenkokoonpanoaan kenties jonkin verran muuttaen.

C. HAJOITUSTOIMENPITEEN VAIKUTUKSET EDUSKUNNAN TOIMINTAAN.

Eduskunnan hajoituksen lähimmät oikeusvaikutukset ilmenevät edellä selvitetyissä eduskunnan kokoonpanon säännönmukaista aikaisemmassa uudistumisessa ja siitä johtuvassa vanhan eduskunnan toiminnan ennenaikaisessa päättymisessä ja uuden vaastaavassa alkamisessa. Mutta tämän perusilmiön, eduskunnan ennenaikaisen uudistumisen lisäksi johtuu siitä valtiopäivien säännölliseen jaksoittaiseen työskentelyyn vielä eräitä muita häiriöitä, joilla vuorostaan voi olla oma,

---

113 Toista mieltä *Erich* I s. 313.

114 Mainittakoon, että Tanskassa, jossa hajoitustoimenpiteen katsotaan katkaisevan edustajanvaltuudet, on pyritty samanlaiseen tulokseen siten, että hajoitusmääräyksen voimaan tulemisen ajankohdaksi on ainakin teoreettisissa esityksissä asetettu vasta uusien vaalien toimittamispäivä. *Berlin* I s. 451—454.

115 Tällaista vertausta käyttää Ruotsin valtiopäivistä *Lagerroth,* SvT 1926 s. 402.

niin sanoaksemme heijastusvaikutuksensa myös varsinaisen hajoitusoikeuden käyttöön. Hajoitussäännöstön tutkimisen yhteydessä on tähänkin puoleen asiasta tietenkin kiinnitettävä huomiota.

Eduskunnan toiminnan luonteeseen kuuluu, kuten monesti on mainittu, jaksoittaisuus. Parlamentti ei ole niitä valtionelimiä, joiden tulee olla periaatteessa alituisesti toiminnassa ja joiden asiana on pitää joka hetki ainakin ns. juoksevia asioita kunnossa. Senvuoksi eduskunnan poikkeuksellinen uudistuminen saattaakin hajoitustoimenpiteen avulla yleensä sijoittua sopivasti tuollaisten työskentelyjaksojen väliin samalla tavoin kuin eduskunnan uudistuminen säännöllistenkin vaalien avulla. Sitäpaitsi olemme juuri edellä todenneet erityisesti meidän valtiosääntömme järjestäneen myös eduskunnan hajoituksen sillä tavoin, että sen ei oikeastaan tarvitse lainkaan tuottaa edes keskeytystä eduskunnan koossaoloon. Hajoitustoimenpiteen aiheuttamat häiriöt supistuvat meillä asiallisesti mahdollisimman vähiin, vaikka kömpelö valtiopäiväsäännöstömme tässäkin kohden aiheuttaa joukon oikeudellisia tulkintapulmia. Siten ei hajoitustoimenpiteellä oikeastaan tarvitse olla eduskunnan varsinaiseen toimintaankaan muuta vaikutusta kuin mikä yleensäkin johtuu sen jäsenkokoonpanon periaatteellisesta uudistumisesta sekä erityisesti siitä seikasta, että tuo uudistuminen hajoituksen yhteydessä tapahtuu säännönmukaisesta poikkeavana ajankohtana.

1. *Hajoitustoimenpiteellä ei ole mitään vaikutusta eduskunnan aikaisempiin päätöksiin eikä toimenpiteisiin.*

Voimme todeta, että hajoitustoimenpiteellä ei ole mitään vaikutusta eduskunnan jo asianmukaisella tavalla loppuun käsittelemiin asioihin eikä myöskään niiden johdosta tekemiin päätöksiin. Hajoitus ei voi kumota eikä muulla tavalla tehdä mitättömäksi eduskunnan valmiita päätöksiä eikä muitakaan sen omasta puolestaan loppuunkäsittelemiä toimenpiteitä. Uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisen osalta tämä tietysti on luonnollista; sillähän ei vielä sellaisenaan ole mitään vaikutusta edes eduskunnan päätös- ja toimivallan jatkumiseen määräyksen antamisesta eteenpäin. Mutta myöskään hajaantumismääräys, vaikka se tosin lopettaa eduskunnan koossa olon ja työskentelyn silloisten valtiopäivien osalta, ei voi vaikuttaa takautuvasti eduskunnan siihen mennessä jo suorittamaan työhön. Sen yhteyteen ei ole säädetty muita seuraamuksia kuin mitkä johtuvat siitä, että eduskunnan on hajaannuttava. Eikä hajaantumisesta sellaisenaan voi johtaa mitään

vaikutuksia siihen työhön, mikä jo siihen mennessä on valmiiksi tehty.[116] Hajaantumismääräyksenkään kohdalta se ei olisi sopusoinnussa sen kanssa, että eduskunta meidän oikeutemme mukaan vielä tuollaisen hajaantumisen jälkeen voidaan vanhassa kokoonpanossaan kutsua ylimääräisille valtiopäiville päteviä päätöksiä tekemään.

Tällainen kanta, joka erityisen luontevasti soveltuu meidän oikeutemme mukaiseen edustajanvaltuuksien jatkumiseen hajoituspäätöksestä huolimatta, pitää paikkansa kaikkien eduskunnan lopullisten päätösten ja toimenpiteiden osalta. Eduskunnan suorittamat oikeusasiamiehen, Suomen pankin valtuusmiesten ja valtiontilintarkastajain ym. vaalit sekä sen päättämät toivomukset ja muut sellaiset päätökset, jotka eivät voimaan tullaksensa enää kaipaa muun valtionelimen toimenpidettä, jäävät siis hajoitustoimenpiteestä huolimatta edelleen voimaan. Mutta myöskään ne päätökset, joilla eduskunta on hyväksynyt tulo- ja menoarvion taikka hallituksen lakiesityksen, eivät hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen vuoksi näytä menettävän merkitystään, vaikka niiden voimaan tulon edellytyksenä onkin vielä toisen elimen erityinen toimenpide, jota hajoitukseen ryhdyttäessä ei ehkä ole suoritettu.

Niinpä lain asianmukainen säätäminen edellyttää, että eduskunnan hyväksymisen jälkeen tulee lisäksi tasavallan presidentin taholta toimenpide, josta laki käyttää nimitystä vahvistaminen (HM 19 §). Kun valtiosääntö edellyttää, että eduskunnan hyväksymästä laista voidaan vielä ennen vahvistusta vaatia lausunto korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta, se edellyttää samalla, että tuollainen vahvistaminen voi tapahtua jonkin aikaa eduskunnan hyväksymispäätöksen jälkeen. Vahvistamisen tapahtumista myöhemmin edellyttää sitäpaitsi se määräaika, jonka laki (HM 19,3 §) sen toimittamiselle nimenomaisesti asettaa, sekä myös se, että vahvistamatta jättämisestä on eduskunnalle niinikään määräajassa ilmoitettava (VJ 84 §). Kun vastakkaisia nimenomaisia säännöksiä ei ole olemassa, täytyy näin ollen pitää ilmeisenä, että tuollainen vahvistaminen meillä käy päinsä vielä senkin jälkeen kun valtiopäivät jo on päätetty.[117] Hajoitustoimenpiteestä johtuvaa valtiopäivien päättymistä ja, nimenomaisten vastakkaisten

---

[116] Samaan suuntaan esim. *Matter* s. 38, *Spiegel* s. 355. Vrt. myös *Rydin* 2 II s. 396 ja 403—404 sekä *Malmgren* I s. 335—336.

[117] Eräissä maissa, kuten Englannissa ja Norjassa, valtiosääntö sitävastoin säätää, että parlamentin hyväksymien lakien vahvistaminen ei ole mahdollinen enää istuntokauden päättymisen jälkeen. *Hermanson,* Utlåtanden och betänkanden s. 347 ja 351 sekä *Georg Jellinek,* Schriften und Reden II s. 249—250.

säännösten puuttuessa, myöskään niiden päättymistä tasavallan presidentin hajaantumismääräyksen johdosta (VJ 20,1 §) ei voitane asettaa tässä kohdin erikoisasemaan. Näin ollen päädymme tulokseen, että tasavallan presidentti voi vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain vielä sen jälkeen, kun uusien vaalien toimittamista koskeva määräys on annettu taikka eduskunta hajaantumismääräyksen johdosta hajaantunut, jopa nähtävästi vielä uusien vaalien toimittamisen jälkeen.[118]

Erityisesti on vielä pantava merkille, että eduskunnan hyväksymä laki, jos eduskunta sen vaalien jälkeen on muuttamattomana uudelleen hyväksynyt, tulee ilman vahvistustakin voimaan. Tällaiseenkaan eduskunnan päätökseen ei hajoitustoimenpiteellä ole mitään vaikutusta;

[118] Sillä seikalla, konstruoiko presidentin antaman vahvistuksen todelliseksi ns. sanktioksi vai ainoastaan lykkääväksi veto-oikeudeksi, ei näyttäisi tämän kysymyksen ratkaisemiselle olevan mitään merkitystä. Mutta sen jälkeen kun valtionpäämiehen vahvistuksen kieltämisellä ei enää ole sitä ehdotonta merkitystä kuin keisarivallan aikana, näyttää omaksumamme kanta kuitenkin jollakin tavoin vielä luontevammalta kuin aikaisemmin.

Mainittakoon, että sortovuosien aikana Venäjän vallanpitäjät luulivat voivansa kieron laintulkinnan avulla selittää hajoitetun eduskunnan vielä vahvistamattomat päätökset mitättömiksi. Siitä syystä syntyi 6/4 1908 toimitetun eduskunnan hajoituksen jälkeen sillä hetkellä vielä sanktioimatta olevien eduskunnan päätösten osalta ankara kiista, joka vihdoin 23/4 1909 johti silloisen senaatin hajoamiseen.

Venäjän ministerineuvosto oli, vedoten venäläisen asiantuntijakonferenssin lausuntoon, ensin vaatinut, että eräitä eduskunnan v:n 1907 valtiopäivillä tekemiä alamaisia esityksiä ei lainkaan esiteltäisi keisarille, koska ne tuon eduskunnan hajoittamisen johdosta muka olivat tulleet pätemättömiksi. Tämä lainopillinen kiista muodostui polttavaksi poliittiseksi kysymykseksi kuitenkin vasta silloin, kun tuota kantaa olisi ollut sovellettava saman eduskunnan hyväksymään ja hajoituksen tapahtuessa niinikään vahvistamatta olleeseen lakiin torpan, lampuotitilan ja mäkitupa-alueen vuokraamisesta. Tämä laki oli pakottavan tarpeen vaatima ja maassa uhkasi syntyä vakavia levottomuuksia, ellei asioita sen avulla kiireellisesti järjestettäisi. Näiden poikkeuksellisten olojen vuoksi katsottiin, että tämä laki voitiin vahvistaa. Mutta Venäjän ministerineuvoston päätöksen mukaisesti liitettiin, ministerivaltiosihteerin tarmokkaasta vastustuksesta huolimatta, vahvistuksen yhteydessä lain johtolauseeseen erityinen lausuma siitä, että se tapahtui poikkeuksellisesti ja kiinnittämättä huomiota siihen seikkaan, että »tätä esitystä, saapuneena hajoitetuilta valtiopäiviltä, ei olisi pitänyt Hänen Keisarillisen Majesteettinsa armolliseen harkintaan esittää». Kun senaatin perustuslailliset jäsenet kieltäytyivät julkaisemasta lakia, jonka vahvistukseen oli liitetty tällainen perustuslainvastainen lausuma, oli heidän erottava 23/4 1909.

Myöhemmin 23/7 1909 keisari ministerivaltiosihteerin esityksestä kuitenkin antoi nimenomaisen selityksen, jonka mukaan sanotun lain johtolauseeseen otettu »Armollinen lausuma hajoitetun eduskunnan päätösten pätevyydestä ei merkitse perustuslain selitystä eikä sitä vastaisuudessa pidä samanlaisissa tapauksissa käyttää ohjeena». Tämä selitys julkaistiin sitten 19/8 1909 asetuskokoelmassa. Mai-

eduskunta voi hyväksymänsä ja vahvistamatta jätetyn lain hyväksyä uudelleen sekä uusien[119] että säännöllisten vaalien jälkeen. Sama on epäilemättä laita myös lepäämään äänestetyn lakiehdotuksen (VJ 66,7, 67,1 ja 73 §).

Niinikään täytynee eduskunnan hyväksymän tulo- ja menoarvion laita olla samalla tavoin. Tosin sitä ei lakien tavoin varsinaisesti vahvisteta, mutta sekään ei saa pelkästään eduskunnan hyväksymisellä oikeudellisesti sitovaa voimaa.[120] Eduskunnan päätöksen jälkeen tasavallan presidentti näet allekirjoittaa sen, minkä jälkeen valtioneuvoston on vielä julkaistava se asetuskokoelmassa. Epäilemättä voidaan näihinkin toimenpiteisiin ryhtyä siitä huolimatta, että eduskunta on, hy-

nittakoon, että ministerivaltiosihteerin toimesta hankittiin ennen asian esittelyä keisarille prof. Hermansonilta asiantuntijanlausunto hajoituksen vaikutuksista eduskunnan ennen hajoitusta tekemiin päätöksiin. Tässä lausunnossa *Hermanson,* Utlåtanden och betänkanden s. 343—355 esittää seikkaperäisesti ja käsityksemme mukaan oikein sekä oman että huomattavimpien vieraiden maiden lainsäädännön ja oikeustieteen kannan tässä kysymyksessä. Vrt. *Langhoff* I s. 184—209, *Juva* IX s. 501—502 ja *Schybergson* s. 335—336, *Erich,* JöR 1913 s. 293—294 ja *Hjelt* I s. 255—262.

[119] HM 19,2 §:n sanamuodon saattaisi katsoa viittaavan siihen, että eduskunta voisi näin menetellä oikeastaan vain juuri hajoitustoimenpiteen jälkeen. Sanottu lainkohta mainitsee näet ainoastaan »uusien vaalien jälkeen» tapahtuvasta hyväksymisestä. Tuon muualla valtiosäännössämme vain eduskunnan hajoituksen jälkeisiä vaaleja tarkoittavan sanonnan käyttämisen tässä yhteydessä täytynee kuitenkin katsoa johtuvan ilmeisestä epähuomiosta. Sanonta on peräisin perustuslakikomitean ehdotuksesta (13 §), jonka perusteluista (s. 38 ja 52—54) käy kuitenkin ilmi, että sillä tarkoitetaan yleensä vain seuraavia edustajanvaaleja. Tuo sanonta säilyi sitten sellaisenaan kaikissa hallitusmuotoehdotuksissa. VJ 73 § sitävastoin käyttää moitteetonta sanontaa.

[120] Tässä kohdin olemme toista mieltä kuin *Teljo* s. 50 ja viite 2. Mielestämme ei tasavallan presidentin allekirjoitus tulo- ja menoarviossakaan ole »pelkästään muodollinen toimenpide». Valtiosäännön ei tosin voine katsoa nimenomaisesti velvoittavan presidenttiä allekirjoittamaan tulo- ja menoarviota (se on HM 68 §:n mukaan vain »julkaistava»). Mutta hänen allekirjoituksensa merkinnee tässä oikeudellisesti samaa kuin lakienkin ns. antamisessa eli promulgaatiossa. Ks. *Hermanson* s. 128—132 ja *Erich* II s. 201. Vrt. myös HM 20,2 §. Tämän lisäksi on eduskunnan hyväksymä ja presidentin allekirjoittama tulo- ja menoarvio vielä valtioneuvoston toimesta julkaistava asetuskokoelmassa. Ennen tätä ei sillä voitane katsoa olevan oikeudellisesti sitovaa voimaa. Näiden ehkä vain juridisiksi muodollisuuksiksi arvioitavien seikkojen lisäksi tulee, että ehdollisten määrärahojen (HM 68,3 §) kohdalta tulo- ja menoarvion asiallinen sisällyskin on vielä eduskunnan hyväksymisen jälkeen meidän oikeutemme mukaan presidentin harkinnan ja siis eräänlaisen todellisen vahvistuksen, sanktion varassa. Vrt. myös *Ståhlberg,* Suomen Pankin voittovarat valtiovallan kolmijaon valossa s. 331—333, *Nevanlinna* s. 83—86 ja *Puhakka,* Laki ja asetus Suomen oikeudessa s. 113—114.

väksyttyään tulo- ja menoarvion, ehkä sillä välin hajoitettu.[121] Samalla tavoin presidentti voi hajoitustoimenpiteistä huolimatta vielä myöhemmin harkita, hyväksyykö vai jättääkö hän hyväksymättä tulo- ja menoarviossa ehkä olevat eduskunta-aloitteen pohjalla päätetyt ns. ehdolliset määrärahat (HM 66,3 §).

Samoin näyttäisi ainakin meidän oikeutemme osalta pitävän paikkansa se sääntö, että eduskunnan hajoitus ei vaikuta sellaisen syytejutun käsittelyyn, jonka eduskunta on päättänyt nostettavaksi tasavallan presidenttiä, valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan. Sen jälkeen kun eduskunta on päätöksensä tehnyt, on asian laadusta riippuen joko oikeuskanslerin (HM 47,2 §) tai eduskunnan oikeusasiamiehen (OA:n JS 4,2 §) ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin oikeudenkäynnin vireillepanemiseksi. Jos hajoitustoimenpide voisi kumota syytteen nostamista koskevan päätöksen, olisikin siitä seurauksena, että sen avulla voitaisiin eduskunnan valvontavalta tehdä jokseenkin tehottomaksi.[122]

Lisäksi täytyy asianlaidan nähtävästi olla sama myös sellaisen päätöksen osalta, jolla eduskunta on päättänyt, että ns. hätäasetus on kumottava. Meidän valtiosääntömme ei tosin tunne varsinaista hätäasetusoikeutta sellaisena kuin se tavataan useiden muiden maiden valtiosäännöissä. Mutta eräiden poikkeuksellisia oloja varten tarkoitettujen lainsäännösten nojalla voi meilläkin tasavallan presidentillä olla oikeus antaa tuollaisiin hätäasetuksiin verrattavia säännöksiä, jotka ovat eduskunnan päätöksellä kumottavissa.[123]

Kuitenkin on olemassa eräs eduskunnan lopullinen päätös, johon hajoitustoimenpiteellä meidän oikeutemme mukaan on vaikutusta. Tar-

[121] Itsestään selvää sitävastoin on, että jos hajoitustoimenpide keskeyttää tulo- ja menoarvion loppukäsittelyn, se samalla saattaa raukeamaan budjetin niitäkin osia koskevat päätökset, jotka ehkä jo oli ehditty lopullisesti hyväksyä. Tämä johtuu siitä, että tulo- ja menoarvio on kokonaisuus, joka on saman eduskunnan alusta loppuun asti päätettävä. Samoin *Malmgren* I s. 336.

[122] Siitä syystä on niissäkin maissa, missä parlamentin hajoituksesta on seurauksena paitsi parlamentin eräänlainen väliaikainen häviäminen myös hajoitushetkellä vahvistamatta olevien päätösten kumoutuminen, kuitenkin sääntönä, että parlamentin hajoittaminen ei vaikuta mitään vireillä olevaan ministerioikeudenkäyntiin. *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 165 ja *Erich,* Lakimies 1924 s. 69, *Anson* I s. 365—366 ja *Berlin* I s. 332—333.

[123] 18/11 1930 annetun ja samoin 6/10 1939 annetun tasavallan suojelulain 1 ja 2 §. Vrt. myös 26/9 1930 annetun sotatilalain 40 §. Jos siis eduskunta on päättänyt, että tuollaisen lain nojalla annettu poikkeusasetus on kumottava, ei hallitus voi tuollaisen päätöksen asettamasta velvollisuudesta päästä hajoitustoimenpiteellä irti.

koitamme päätöstä, jolla eduskunta on ministeristölle ilmaissut epäluottamuksensa. Kuten myöhemmin, selvitettäessä hajoitusvallan käyttöä parlamentaarisessa järjestelmässä, tulemme osoittamaan, ei eduskunnan päättämä epäluottamuslause enää vaalimääräyksen jälkeen velvoita ministeristön vaihdoksen toimeenpanemiseen. Ministeristön on näet katsottava toimivan siitä lähtien jo uuden eduskunnan oletetun luottamuksen varassa. Mutta sellaistakaan päätöstä, jolla eduskunta ilmaisee epäluottamuksensa ministeristölle, ei hajoitustoimenpide varsinaisesti kumoa eikä edes koske sen sisällykseen. Hajoitustoimenpiteen johdosta tuollainen päätös vain tulee luottamuskysymyksen kannalta merkityksettömäksi.[124]

Milloin on eduskunnan päätös tai sen muu toimenpide katsottava lopulliseksi ja siis myös hajoitustoimenpiteen vaikutuspiirin ulkopuolella olevaksi? Tässä kohdin on pidettävä ratkaisevana sitä ajankohtaa, jolloin eduskunta on täysistunnossa asian loppuun käsitellyt. Valtiopäiväjärjestyksessä ei ole enempää kuin eduskunnan työjärjestyksessäkään säädetty tuota ajankohtaa erityisellä tavalla todettavaksi (VJ 78 ja TJ 45 §). Kun muutakaan säännöstä ei ole, voitaneen katsoa, että asia on loppuun käsitelty silloin, kun puhemies viimeisen äänestystoimituksen jälkeen tai, kun äänestystä ei toimiteta, keskustelun päättymisen jälkeen toteaa eduskunnan päätöksen ja nuijan iskulla sen vahvistaa.[125] Kun tämä on tapahtunut, ei eduskunnan hajoitukseen ryhtymisen yhteydessä annettu hajaantumismääräyskään enää voi eduskunnan toimenpiteeseen mitään vaikuttaa.

Meidän oikeutemme kannalta voidaan pitää erityisen selvänä, ettei hajaantumismääräyksellä enempää kuin muillakaan eduskunnan hajoitukseen kuuluvilla toimenpiteillä ole eduskunnan päätöksiin enää niiden tarkistusasteella mitään vaikutusta.[126] Päätöstä ei enää tarkistettaessa saa muuttaa (VJ 81 §). Tarkistusta ei säännönmukaisesti suoritakaan eduskunta itse, vaan erityiset tarkistajat, jotka pöytäkirjojen tarkistusta varten kutsuu kansliatoimikunta (TJ 47 §) ja eduskunnasta menevien kirjelmien ja valtiopäiväpäätöksen tarkistamista varten valitsee eduskunta (VJ 85 §). Viimeksi mainittu tarkistus on eräänlaista eduskunnan

---

124 Vrt. kuitenkin esim. *Erich*, Svensk Tidskrift 1924 s. 99.

125 Vrt. myös *Hakkila* s. 598—599.

126 Tämä kysymys joutui kuitenkin pohdinnan alaiseksi 6/4 1908 toimitetun eduskunnan hajoituksen johdosta ja tässä edellä viitteessä 118 mainittujen kysymysten yhteydessä. Tästäkin pyydettiin prof. Hermansonilta asiantuntijanlausunto, joka on julkaistu: Utlåtanden och betänkanden s. 339—342. Vrt. myös *Hermanson*, JFT 1910 s. 314—316 ja *Erich* I s. 387.

kanslian suorittaman toimituskirjatyön valvontaa ja liittyy siis vain eduskunnan päätösten ekspeditioon. Sen vuoksi on luonnollista, että nämä tarkistajat voivat jatkaa työtänsä ei ainoastaan eduskunnan hajoituksen, vaan tarvittaessa myös edustajien toimivallan ja siis vaalikauden päättymisenkin jälkeen, aina siihen asti kunnes ovat suorittaneet tehtävänsä loppuun (TJ 61 §). Erityisen valtiopäiväpäätöksen laatimisella (VJ 86 §), jonka niinikään eduskunnan kanslia tarkistajien valvonnan alaisena suorittaa myös silloin, kun valtiopäivät päättyvät hajoitustoimenpiteen johdosta,[127] ei nähtävästi voi olla oikeastaan mitään asiallista merkitystä eduskunnan päätösten sisällykseen eikä pätevyyteen.[128]

2. *Vaalikauden ja valtiopäivien katkeaminen ja vaihtuminen. Useammat varsinaiset valtiopäivät samana vuonna.*

Sellaisiin eduskunnan tehtäviin, jotka hajoituksen sattuessa vielä ovat keskeneräisiä, tuolla toimenpiteellä yleensä on huomattava vaikutus. Perimmältään eivät seuraamukset tässäkään kohdin kuitenkaan ole aivan ainutlaatuisia eduskunnan toiminnassa. Oikeastaan ne vain johtuvat hajoitustoimenpiteeseen aina kuuluvasta vaali- eli lainsäädäntökauden päättymisestä sekä siihen tavallisesti liittyvästä valtiopäivien päättymisestä. Nämä kaksi eduskunnan eri työskentelyjaksojen päättymisilmiötä, vaalikauden ja valtiopäivien päättyminen sekä niiden vaihtuminen vastaavasti uusiin, esiintyvät eduskunnan hajoituksen yhteydessä useimmiten ikäänkuin päälletysten, samaan tapaan kuin säännönmukaisen vaalikauden viimeisten valtiopäivien päättyessä. Hajoitustoimenpiteelle ominaisesta poikkeuksellisen ennenaikaisuuden luonteesta saattaa kuitenkin johtua tässä kohdin samoin kuin vielä seuraavien sekä valtiopäivien että vaalikauden kohdalla muutamia erikoisuuksia.

---

[127] Valtiopäiväpäätöksen laatimisesta oli v:n 1908 hajoitustapauksessa aluksi eriäviä mielipiteitä, mutta — nojautuen näköjään joihinkin ulkomaisiin esikuviin — päätettiin se lopulta hajoitustoimenpiteestä huolimatta laatia. Sittemmin on tuo asiakirja kaikissa myöhemmissäkin hajoitustapauksissa laadittu, vaikka siihen ei aina olekaan hankittu tai saatu eduskunnan jäsenten allekirjoituksia. Vrt. Hufvudstadsbladet 23/4 ja 25/4 1908 ja *Hermanson,* Utlåtanden och betänkanden s. 341.

Mainittakoon kuitenkin, että ainakaan Ruotsissa ei hajoitustoimenpiteen katkaisemilta valtiopäiviltä näy laadittavan lainkaan valtiopäiväpäätöstä, vaan sekä niiden että hajoituksen jälkeen seuraavien ns. »vaderiksdag'in» päätökset yhdistetään yhteiseen valtiopäiväpäätökseen. Ks. *Rydin* 2 II s. 408.

[128] Vrt. Ruotsin oikeuden kannalta *Rydin* 2 II s. 396 ja 404.

a. Vaalikauden katkeaminen ja vaihtuminen.

Eduskunnan hajoituksella on siihen eduskunnan työskentelyjaksoon, jota sanotaan vaali- tai myös lainsäädäntökaudeksi, ensinnäkin sellainen vaikutus, että se ennenaikaisilla vaaleilla saa kulumassa olevan vaalikauden päättymään kesken säännönmukaista aikaansa. Samalla tavoin uuden vaalikauden säännönmukaisesta poikkeava alkamisaika puolestaan johtaa siihen, että senkin pituus tulee tavallisesti olemaan säännönmukaisesta poikkeava. Meidän valtiosääntömme ei tosin ole järjestänyt kysymystä eräiden muiden maiden [129] tapaan siten, että hajoitustoimenpiteen johdosta valittava uusi eduskunta tulisi toimimaan ainoastaan sen ajan, mikä silloin vielä on säännönmukaisesta vaalikaudesta jäljellä. Hajoitustoimenpiteestä alkaa näet meidän oikeutemme mukaan tavallinen uusi vaalikausi, jonka pituus kuitenkin voi jonkin verran, joskin vain vähäisen, joutua poikkeamaan säännönmukaisesta kolmivuotiskaudesta.

Meillä on pyritty siihen, että säännölliset edustajanvaalit aina toimitettaisiin samaan aikaan vuodesta. Tässä on menty niin pitkälle, että vaalien äänestyspäiviksi, kuten aikaisemmin on mainittu, on lailla kerta kaikkiaan määrätty kaksi ensimmäistä arkipäivää heinäkuussa (EVL 38 §). Jos eduskunnan hajoitukseen kuuluvat uudet vaalit on toimitettu jonakin muuna aikana vuodesta, asettaisi vaalikauden kolmivuotisen pituuden tarkka noudattaminen seuraavat säännöllisetkin vaalit samalle vuoden kohdalle eikä siis heinäkuun alkuun. Nämä vaalit on kuitenkin säädetty toimitettavaksi tuohon säännönmukaiseen aikaan vuodesta. Niiden toimittamisvuosi on laissa (VJ 3,2 §) määrätty sillä tavoin, että ne on säädetty toimitettavaksi kolmantena vuonna sen vuoden jälkeen, jona uudet vaalit oli toimitettu.[130] Tämän johdosta säännönmukainen vaali-

[129] Esim. Ruotsin riksdagsordningen 7,3 ja 17,2 §.

[130] Täsmällisen ilmaisun löytäminen tällaiselle järjestelylle näyttää tuottaneen lainlaatijoille vaikeuksia. Nähtävästi ei tosin vielä eduskunnan uudistamiskomiteassa oltu lainkaan huomattu tällaisen erikoissäännöksen tarpeellisuutta. Mutta senaatin esitysehdotuksessa sitävastoin oli komitean ehdotuksen 3,2 §:ään jo lisätty mm. seuraava säännös: »ja siinä tapauksessa toimitetaan lähinnä seuraavat vaalit sinä vuonna, jona varsinaiset valtiopäivät kolmannen kerran uusien vaalien jälkeen kokoontuvat». Tämäkään sanonta olisi tuskin ollut kaikkein onnistunein. Siinä erityisessä konferenssissa, joka esitysehdotusta Pietarissa muokkasi, tätäkin kohtaa muutettiin ja säännökselle annettiin se epäonnistunut, kaavamainen muoto, joka sillä oli 1906 v:n VJ:ssä. Vasta nykyisen VJ 3,2 §:ssä on määritelmälle löydetty selvä ja täsmällinen ilmaisu.

Käytännössäkin v:n 1906 VJ:n epäonnistunut 3,2 § ehti jo kerran johtaa niin

kausi tietysti vastaavasti joko pitenee tai lyhenee sen määrän, minkä verran edelliset uudet vaalit oli toimitettu ennen tai jälkeen heinäkuun alun.

Uuden vaalikauden alkaminen tällä tavoin oikeastaan keskellä edellistä vaalikautta aiheuttaa eräänlaisen sekaannuksen myös henkikirjoittajan velvollisuuteen vaaliluetteloiden ja niiden lisäluetteloiden laadin-

---

peräti sotkuiseen tilanteeseen, että katsottiin välttämättömäksi, jotta siitä olisi selvitty, varta vasten turvautua toimenpiteeseen, jota on pidettävä oikeudelliselta kannalta eduskunnan hajoituksena. Eduskunnan hajoituksen johdosta oli näet uudet vaalit toimitettu 2—3/1 1911, ja kun uutta eduskunnan hajoitusta ei tullut väliin, jouduttiin siis ratkaisemaan, koska näin alkaneen vaalikauden oli päätyttävä ja milloin seuraavat vaalit oli pidettävä. VJ 3,2 §:n viimeisen lauseen mukaan näytti eduskunnan jäsenten valtakirjain voimassaolon aika päättyvän v:n 1914 alussa, mutta vaalilain 37,2 §:n mukaan edustajanvaalit oli joka tapauksessa suoritettava kalenterivuoden keskivälissä. Kun edelliset vaalit oli toimitettu v:n 1911 puolella ja VJ 3,1 § sääti edustajanvaalit toimitettavaksi joka kolmas vuosi, päätyi senaatti sellaiseen — ja, kuten meistä näyttää, sittenkin parhaiten perusteltavissa olleeseen — tulkintatulokseen, että vaalit olisi toimitettava 1—2/7 1914. Tämä ilmoitettiinkin 11/7 1912 kiertokirjeellä maaherroille ja käskettiin heitä ryhtymään sen johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Kenraalikuvernööri puolestaan oli kuitenkin tullut sellaiseen tulkintatulokseen, että vaalit oli toimitettava jo v:n 1913 heinäkuussa. Hän ilmoitti tämän käsityksensä senaatille kirjeessä 10/7 1912 ja pyysi senaattia ryhtymään sen mukaisiin toimenpiteisiin. Kun senaatti kirjeessään 26/7 1912 vastasi lähettäneensä maaherroille edellä mainitun kirjeen vaalien toimittamisesta vasta 1914, kenraalikuvernööri esitti 18/8 1912 senaatille uudelleen käsityksensä, jota perusteltiin erityisesti sillä, että edustajanvaalien välille ei saisi jäädä pitempää aikaa kuin 3 vuotta eikä mikään eduskunta saisi VJ:n tarkoituksen mukaan kokoontua muuta kuin kolmille varsinaisille valtiopäiville. Kun senaatin kuitenkin »olisi sopimatonta peruuttaa omalla vallallaan asiassa tekemäänsä ja julistamaansa päätöstä» ja kun tilanne kieltämättä oli poikkeuksellinen, kenraalikuvernööri ehdotti, että senaatti alistaisi kysymyksen vaalien toimittamisesta 1913 alamaisesti keisarin harkintaan.

Senaatti otti tämän kirjelmän johdosta asian 8/10 1912 uudelleen käsiteltäväkseen ja päätti alamaisesti keisarille ehdottaa, että kun kumpainenkin edellä mainituista tulkintaratkaisuista näyttäisi tavalla tai toisella joutuvan loukkaamaan lainsäännöksiä, joiden välillä senaatin mielestä ehdottomasti oli ristiriitaisuutta, ja kun tuota ristiriitaisuutta ei ehdittäisi lainsäädäntötietä poistaa, olisi kysymys ratkaistava noudattamatta kumpaakaan noista vaihtoehdoista ja siinä tarkoituksessa määräämällä VJ 3 ja 18 §:n mukaisesti uudet vaalit toimitettavaksi. Jotta eduskunnan ei kuitenkaan tarvitsisi VJ 18,1 §:n mukaisesti kokoontua uusien vaalien jälkeen ennen kuin vasta helmikuun 1 päivänä varsinaisille valtiopäiville, senaatti ehdotti, että määräys uusien vaalien toimittamisesta annettaisiin vasta v:n 1913 varsinaisten valtiopäivien päätyttyä, mutta kuitenkin mikäli mahdollista jo toukokuussa, jotta vaalit voitaisiin määrätä toimitettavaksi 1—2/8 1913. Samalla senaatti huomautti hallitsijalle lainsäännösten ristiriitaisuudesta esittäen määräyk-

nassa (EVL 7 §). Vaalikausien säännönmukaista kertautumista silmällä pitäen järjestettyyn vaaliluetteloiden uusimisen jaksoittaisuuteen tulee häiriö, minkä vuoksi on säädetty (EVL 17 §), että henkikirjoittajan on uusia vaaleja varten seuraavana vuonna laadittava uudet luettelot. Seuraavien varsinaisten vaalien läheisyyden vuoksi ei kuitenkaan tällöin tarvinne laatia muuta kuin kaksi lisäluetteloa säännönmukaisten kolmen sijasta.

Muita vaikutuksia vaalikausien jaksoittaiseen kertaantumiseen ei eduskunnan hajoituksella sitten näyttäisi olevankaan. Eduskunnan työskentelylle [131] sitävastoin aiheutuu hajoitustoimenpiteestä joukko seuraamuksia, joita vaalikausien vaihtumisen ennenaikaisuus on omansa aikaansaamaan. Nuo seuraamukset johtuvat ns. diskontinuiteetti- eli erijaksoisuusperiaatteen soveltamisesta vaalikausiin. Mainittu periaate merkitsee meidän oikeudessamme sitä, että edellisillä varsinaisilla valtiopäivillä keskeneräiseksi jääneiden asioiden käsittelyä ei voida enää vaalien jälkeen seuraavilla valtiopäivillä jatkaa (VJ 35 §). Senvuoksi kaikki valmistavat toimenpiteet ja yleensä ne eduskunnan työt, joita ei ollut saatettu edellä selvitetyllä tavalla loppuun käsitellyiksi, joutuvat vaalikauden vaihtumisen johdosta kokonaan raukeamaan. Mikäli ne halutaan vaalien jälkeen saada käsittelyn alaisiksi, on ne uudelleen pantava vireille ja alusta alkaen säännönmukaisessa järjestyksessä

---

sen antamista esitysehdotuksen laatimiseksi niiden selventämistä varten. — Ainoastaan senaattorit Saarikoski ja Rainesalo olivat eriävää mieltä ja pysyivät senaatin aikaisemmin omaksumalla kannalla.

Tämän anomuksen mukaisesti keisari sitten 9/5 1913 antoikin VJ 18,2 §:n nojalla asetuksen uusien vaalien toimittamiseen ryhtymisestä 1/8 1913. Sitävastoin keisari katsoi hyväksi olla suostumatta senaatin ehdotukseen toimenpiteisiin ryhtymiseksi lain selventämistä varten. Ks. senaatin pöytäkirjoja 11/7, 16/7 ja 8/10 1912 sekä 13/5 1913. Vrt. myös *Ståhlberg* Lakimies 1912 s. 210 ja *Ahava* s. 75.

Mainittakoon, että käytäntö myöhemmin näyttää omaksuneen sen edellä mainituista tulkintavaihtoehdoista, jota senaatti edusti vastoin kenraalikuvernöörin mielipidettä. Niinpä 1 ja 3/3 1919 samoin kuin myös 1—2/4 1924 valitut eduskunnat joutuivat toimimaan vielä senkin jälkeen, kun kolmen vuoden aika vaaleista oli kulunut, ja kysymyksessä olevat säännölliset vaalit toimitettiin vastaavasti vasta 1922 ja 1927. Vrt. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintöä s. 28—29.

[131] Aikaisemmin oli vaalikauden ensimmäisten ja viimeisten varsinaisten valtiopäivien avajais- ja lopettajaisjuhlallisuudet tehty sikäli muista poikkeaviksi, että kenraalikuvernööri saapui silloin juhlajumalanpalvelukseen Porvoon hiippakunnan piispan ja kahden rovastin vastaanottamana. Muiden valtiopäivien avajais- ja päättäjäisjumalanpalveluksissa ei 28/5 1908 annetussa asetuksessa ollut mainittu mitään näiden vastaanottajien läsnäolosta. Vrt. myös *Ahava* 75. Nykyisin ei 20/7 1928 annettujen juhlamenojen ohjeiden mukaan tuollaista eroa enää ole.

uudelleen valmisteltava ja käsiteltävä. Asioiden käsittelyä ei siis voida jatkaa siitä, mihin se edellisillä valtiopäivillä jäi.

Aikaisemmin sovellettiin tuollaista erijaksoisuusperiaatetta myös saman vaalikauden eri valtiopäiviin. Keskeneräiseksi jääneen asian käsittelyä ei saanut yleensäkään seuraavilla valtiopäivillä enää jatkaa. Mutta kun eduskunnan jäsenkokoonpano koko vaalikauden ajan pysyy samana, katsottiin valtiopäiväjärjestystä sittemmin [132] voitavan muuttaa siten, että keskeneräiseksi jääneen asian käsittelyä voitiin jatkaa saman vaalikauden seuraavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Tämänkin jälkeen on erijaksoisuusperiaatetta valtiopäivien osalta kuitenkin edelleen noudatettava sikäli, että eduskunnan tulee jokaisia valtiopäiviä varten, valitsijamiehiä lukuunottamatta (VJ 39,2 §), kokonaan uudelleen järjestäytyä eli siis valita puhemiehensä ja valiokuntansa. Yhdenjaksoisuusperiaatteen omaksuminen saman vaalikauden varsinaisiin valtiopäiviin on asioiden käsittelyn kohdalta siten lisännyt erotusta valtiopäiväkauden ja vaalikauden päättymisen vaikutuksien välillä ja siis korostanut myös eduskunnan hajoituksen ja valtiopäivien tavallisen päättymisen välistä erotusta.

Eduskunnan hajoituksen vaikutukset ovat senvuoksi omansa tuntumaan varsin jyrkiltä, erityisesti silloin, kun tuohon toimenpiteeseen ryhdytään äkkiarvaamatta ja keskellä varsinaisia valtiopäiviä. Ehkäpä hyvinkin suuritöisten valmistelujen joutuminen tuolla tavalla jokseenkin kokonaan hukkaan saattaa tietysti merkitä huomattavaa vahinkoa ja eräänlaista arvojen menetystä. Meidän hajoitussäännöstöllemme ominainen eduskunnan täysi työskentelymahdollisuus vielä vaalimääräyksen antamisen jälkeen ja aina uusien vaalien loppuun suorittamiseen asti voi kuitenkin olla omansa tuota haittaa vähentämään. Silloinhan valtiopäiviä voidaan näet jatkaa ja ehkä työt saada päätökseenkin, kuitenkin tietysti vain edellyttäen, että eduskunnan enemmistö silloinkin, kun hajoitustoimenpide johtuu ristiriidasta hallituksen kanssa, suostuu vaalimääräyksen antamisen jälkeen alistumaan säännölliseen työskentelyyn.

b. Valtiopäivien katkeaminen ja vaihtuminen.

Silloin kun hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään varsinaisten valtiopäivien väliin jäävällä ajalla sekä vastakkaisessakin tapauksessa, jollei varsinaisia valtiopäiviä katkaista tasavallan presidentin antamalla

[132] 22/10 1918 säädettiin uusi 31 a §. Vrt. myös VJ:n tarkastuskomitean mietintöä s. 35, *Hermanson* s. 62 ja *Erich* I s. 306.

hajaantumismääräyksellä, ei hajoitustoimenpide aiheuta mitään vaikeuksia varsinaisten valtiopäivien jaksoittaisessa kertautumisessa. Hajoitustoimenpide sujuttautuu varsinaisten valtiopäivien väliin samalla tavoin kuin vaalikauden vaihtuminen säännönmukaisillakin vaaleilla. Kokonaan toinen on asian laita silloin, kun eduskunta hajaantuu varsinaisilta valtiopäiviltä tasavallan presidentin antaman hajaantumismääräyksen nojalla. Jos varsinaiset valtiopäivät on tuolla tavoin hajaantumismääräyksellä ikäänkuin katkaistu kesken, on vaalien jälkeen uuden eduskunnan kokoonnuttava erikoissäännöksen mukaisesti (VJ 20,1 §) varsinaisille valtiopäiville. Kuten edellä on osoitettu, tämä kokoontuminen on säädetty tapahtuvaksi niin kiireellisesti, että vaalivalmisteluja kin on pitänyt senvuoksi tavallisesta järjestyksestään kiirehtää. Vielä olemme jo edellä (s. 117—118) havainneet, että tuo erikoissäännös kiireellisestä kokoontumisesta on alun perin laadittu silmällä pitäen Ruotsin esimerkin mukaista, eduskunnalle erityisesti turvattua määrämittaista varsinaisten valtiopäivien vuotuista työskentelyjaksoa.

Minkälainen on tällaisten uusien vaalien jälkeen erikoissäännöksen nojalla kokoontuneiden valtiopäivien oikeudellinen asema ja luonne? Aikaisemmin on jo viitattu siihen, että Ruotsissa on vastaavasta kysymyksestä eriäviä mielipiteitä, jopa tavallaan kaksi vastakkaista teoreettista suuntaa. Toiset, ns. jatkoteorian kannattajat katsovat, että kysymyksessä olevat valtiopäivät ovat vain hajoitustoimenpiteen katkaisemien valtiopäivien jatkoa, kun taas vastakkaisen suunnan, ns. uusien valtiopäivien teorian puoltajien mielestä ne ovat vallan uudet ja itsenäiset, edellisistä riippumattomat valtiopäivät.[133] Onko näillä näkökohdilla merkitystä meidän oikeutemme kannalta ja kumpi kanta täällä olisi ehkä paremmin paikallaan?

Näyttäisi jokseenkin selvältä, että meillä tuollaisilla uusien vaalien jälkeen erikoissäännöksen (VJ 20,1 §) nojalla kokoontuvilla varsinaisilla valtiopäivillä ei voi olla mitään asiallista yhteyttä ja yhdenjaksoisuutta niiden edellisen vaalikauden valtiopäivien kanssa, jotka ovat hajaantuneet tasavallan presidentin antaman määräyksen johdosta. Aikaisemmin (s. 125—127) olemme koettanut osoittaa, että tuollaista hajaantumista on, vaikka siinä ei noudatetakaan lopettajaismuodollisuuksia, asiallisesti pidettävä valtiopäivien lopettamisen veroisena. Lisäksi tulee, että vaalikauden vaihtumisen täytynee tässäkin tapauksessa katsoa säälimättömällä ehdottomuudella katkaisevan keskeneräi-

133 »Fortsättningsteori'n» ja »nyriksdagsteori'n» kannattajista ks. edellä viitettä 4.

seksi jääneiden asioiden käsittelyn ja saattavan asioiden siihenastisen valmistelun ja muun työn raukeamaan. Kun uusien vaalien varalle tässä kohden ei valtiosäännössä ole mitään erikoissäännöstä, ei voitane epäillä, ettei erijaksoisuusperiaatteen yleinen sääntö (VJ 35 §) olisi tässäkin voimassa.

Toisin olisi kenties voinut ajatella asian laidan olleen silloin, kun erijaksoisuuden periaatetta ei asioiden käsittelyn osalta ollut valtiosäännössämme lainkaan nimenomaisesti säädetty. Sitä ryhdyttiin silloin soveltamaan valtiopäiväjaksoihin nähtävästi valtiopäivien jokakertaiseen uudestaan järjestäytymiseen nojaavilla käytännöllisillä ja teoreettisilla perusteilla sekä ulkomaiden esimerkin mukaisesti, kunnes menettely alkuun päästyään sai tavanomaisen oikeuden pyhityksen. Näissä oloissa ehkä olisi vielä ollut mahdollista ajatella erikoissäännöksen nojalla uusien vaalien jälkeen kokoontuneita valtiopäiviä vain tasavallan presidentin määräyksen nojalla hajaantuneiden jatkoksi, jolloin ne siis olisivat voineet myös jatkaa keskeneräisiksi jääneiden asioiden käsittelyä siitä, mihin ne hajaannuttaessa jäivät. Tällainen kanta olisi kuitenkin johdonmukaisuuden vaatimana silloinkin edellyttänyt, että yhdenjaksoisuuden periaatetta olisi sovellettu myös valtiopäivien järjestäytymisen osalta. Toisin sanoen puhemiehistön, valiokuntien ja valtiopäivien muiden elinten olisi pitänyt jatkua entisellään ainoastaan vaalien tulosten niiden kokoonpanoon aiheuttamin muutoksin.[134] Käytännössä kuitenkin noudatettiin jo silloin sekä asioiden käsittelyn että valtiopäivien järjestäytymisen osalta johdonmukaista erijaksoisuusperiaatetta. Nykyisin, kun tuo periaate asioiden käsittelyn osalta on valtiopäivien päättymisestä siirretty vaalikauden päättymiseen ja kytketty viimeksi mainittuun nimenomaisella säännöksellä (VJ 35 §), josta poikkeusta ei ole säädetty, voidaan asiaa meidän oikeutemme kannalta pitää aivan riidattomana.

Tämän vuoksi voidaan siis nykyisin pitää entistä selvempänä, että eduskunnan tulee meidän valtiosääntömme mukaan uudelleen järjestäytyä noilla uusien vaalien jäljestä erikoissäännöksen nojalla kokoontuvilla valtiopäivillä.[135] Olisihan luonnotonta, että eduskunta asioiden käsittelyn osalta noudattaisi erijaksoisuutta, mutta oman järjestäytymisensä osalta yhdenjaksoisuutta, ikäänkuin ei mitään olisikaan välillä

[134] Tällaista menettelyä Ruotsin oikeuden kannalta puoltaakin ns. jatkoteorian johdonmukaisena kannattajana mm. *Malmgren* I s. 338 esittäen, että tilanne tällöin olisi sama kuin edustajan vaihtuessa esim. kuoleman tai vaalikelpoisuuden menetyksen vuoksi. Vrt. myös *Lagerroth*, SvT 1926 s. 404.

[135] Samoin *Hermanson* s. 67.

tapahtunut. Valtiopäivien tulee niin ollen täydelleen uudestaan perustautua, siis suorittaa puhemiehistön, valitsijamiesten ja valiokuntien vaalit. Näin onkin, kuten mainittu, käytännössä aina menetelty, eikä meillä liene koskaan esitetty miltään taholta enempää teoreettisiin kuin käytännöllisiinkään syihin nojaavia epäilyksiä tällaista menettelyä vastaan.

Erijaksoisuuden noudattaminen tässä kohdin on ratkaisevimpia seikkoja, jotka viittaavat siihen, että tällöin täytyy itse asiassa olla kysymyksessä aivan uudet valtiopäivät. Valtiosääntö näet itsekin edellyttää nimenomaisesti (VJ 25 ja 39 §), että tuollaisia järjestäytymisvaaleja suoritetaan ainoastaan valtiopäivien alussa. Samaan tulokseen viittaa myös se seikka, että vireille pantujen asioiden käsittelyä, kuten sanottu, ei tässäkään tapauksessa saa uusien vaalien jälkeen jatkaa. Kun lisäksi eduskunnan jäsenkokoonpano saattaa uusissa vaaleissa huomattavastikin muuttua, katsomme välttämättömäksi asettua sille kannalle, että uusien vaalien jälkeen erikoissäännöksen nojalla kokoontuvia valtiopäiviä ei voida mitenkään pitää hajaantumaan määrättyjen jatkona. Niiden täytyy olla luonteeltaan vallan uudet valtiopäivät.

Senvuoksi on aivan luonnollista, että nämä valtiopäivät avataan säännönmukaisin valtiosäännössä edellytetyin juhlamenoin (VJ 26 §). Näin onkin erästä poikkeusta [136] lukuunottamatta aina menetelty. Tämä tosin näyttäisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että valtionpäämiehen määräyksen johdosta hajaantuneita valtiopäiviä ei tavallisesti ole säännönmukaisin lopettajaismenettelyin päätetty.[137] Ne ovat hajaantumiskäskystä tiedon saatuaan enemmittä mutkitta vain tosiasiallisesti hajaantuneet. Mutta oikeudellisesti tämä hajaantuminen, kuten aikaisemmin on esitetty, käsityksemme mukaan kuitenkin merkitsee samaa kuin valtiopäivien säännönmukainen lopettaminen. Siihen viittaa myös se, että hajaantumismääräykseenkin päättyviltä valtiopäiviltä laaditaan säännönmukainen valtiopäiväpäätös, vaikka sitä ei lopettajaisjuhallisuuksien puuttuessa voidakaan säädetyllä tavalla (VJ 27 §) ojentaa valtionpäämiehelle.

Lopettajaismenojen toimittamatta jättämisen ei niin ollen suinkaan tarvitse merkitä sitä, että eduskunta vaalien jälkeen kokoontuisi vain jatkamaan edellisiä, välillä hajaantuneina olleita valtiopäiviä. Lopettajaismenojen toimittamatta jättäminen on vain merkkinä siitä häiriön-

---

[136] Nähtävästi korkeimman vallan käyttäjää koskeneen erimielisyyden vuoksi ei v:n 1917 II vp:iä avattu juhlamuotoisesti.

[137] Näin on tapahtunut, kuten mainittu, vain 28/2 1919.

omaisuuden luonteesta, joka eduskunnan hajoitukselle on meilläkin ominaista. Sitäpaitsi voitaisiin tuolla tavoin presidentin määräyksen johdosta hajaantuvat valtiopäivät yhtä hyvin lopettaa juhlamuotoisestikin. Näillä seikoilla ei ole mitään merkitystä vaalien jälkeen kokoontuneille valtiopäiville, jotka ovat aivan uudet ja itsenäiset ja sellaisina myös asianmukaisin avajaismenoin aloitettavat.

Muultakin osaltaan sujuu näiden valtiopäivien alkaminen täysin säännönmukaisessa, vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville ominaisessa järjestyksessä. Vaikka valtiosääntö niistä ei muuta suoranaisesti lausukaan, se säätää nimenomaisesti (VJ 20,1 §) kuitenkin sen oikeastaan muutenkin itsestään selvän asian, että nämä valtiopäivät ovat laadultaan varsinaiset. Paitsi puhemiehistöä ja valitsijamiehiä (VJ 39 §) on niillä siis valittava säännöllisessä järjestyksessä kaikki varsinaisten valtiopäivien lakimääräiset valiokunnat (VJ 40 §). Niinikään on eduskunnan jäsenillä niiden alkamisesta lukien samanlainen neljäntoista päivän aika eduskunta-aloitteiden tekoon kuin tavallisestikin vaalikauden ensimmäisten varsinaisten valtiopäivien alkaessa. Kun edellisillä valtiopäivillä tehdyt ja käsittelemättä jääneet aloitteet on erijaksoisuusperiaatteen mukaisesti katsottava rauenneiksi, ei ole esteitä niiden vireille panemiselle nyt uudella aloitteella.[138] Samoin ei edustajien aloitevallan käyttöä tietysti enää rajoita sekään, että eduskunta juuri ennen hajoitustoimenpidettä ehkä oli hylännyt samanlaisen aloitteen.

Erityisesti on huomattava, että lepäämään hyväksytty lakiehdotus, olipa sitten kysymys perustuslainsäädäntöjärjestyksen noudattamisesta (VJ 67 §) tai määrävähemmistön lepäämään äänestämän tavallisen lain säätämisestä (VJ 66,7 §), voidaan ottaa ja itse asiassa on otettavakin käsiteltäväksi myös tällaisilla valtiopäivillä. Tässä kohdin ei ole mitään eroa siinä, oliko tuollainen laki hyväksytty lepäämään juuri hajaantumaan määrätyillä[139] tai ehkä joillakin edellisen vaalikauden aikaisemmilla valtiopäivillä. Samoin on näillä valtiopäivillä pantava vireille tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittely (VJ 73 §).

Muissakin suhteissa näiden valtiopäivien oikeudellinen asema ja toimivalta on yleensä säännönmukaisten varsinaisten valtiopäivien veroinen. Muutamia erikoisuuksia niissä kuitenkin voidaan havaita. Toisaalta nämä erikoispiirteet kuvastavat hajoitustoimenpiteen häiriön-

[138] Toisin Ruotsin oikeuden kannalta esim. *Lagerroth*, SvT 1926 s. 404—405.

[139] Toisin Ruotsin oikeuden kannalta *Malmgren* I s. 336 ja *Lagerroth*, SvT 1926 s. 402 ja 406, *Reuterskjöld*, Föreläsningar III s. 248 ja *Rydin* 2 II s. 404.

omaista luonnetta valtiojärjestyksessämme. Toisaalta niitä lienee pidettävä myös osoituksena siitä aikaisemmin mainitusta kaavamaisuudesta ja joustamattomuudesta, joka on ominainen varsinaisille valtiopäiville eduskunnan työskentelyjaksona.

c. Useammat varsinaiset valtiopäivät samana vuonna.

Tunnusmerkillistä varsinaisille valtiopäiville eduskunnan työskentelykautena on meidän valtiosääntömme mukaan se seikka, että ne on järjestetty periaatteessa yhdenjaksoisiksi ja sellaisina yhden kerran vuosittain säännöllisesti toistuviksi (VJ 19 §). Nykyisin kun valtiopäivät loma-aikoineen säännönmukaisesti jatkuvat jokseenkin kalenterivuoden alusta loppuun asti, ei keskellä kalenterivuotta toimitettavia säännöllisiäkään edustajanvaaleja oikeastaan voida hyvin sopeuttaa valtiopäiväjärjestelmäämme. Näiden vaikeuksien voittamiseksi on päädytty sellaiseen kekseliääseen, mutta jokseenkin kömpelöön järjestelyyn, jonka mukaan vaalikauden ensimmäiset varsinaiset valtiopäivät kestävät säännönmukaisesta vuotuisesta ajasta vain jälkimmäisen puoliskon, nim. syysistuntokauden, kun taas vaalikauden viimeiset valtiopäivät kestävät puolitoista kertaa säännönmukaisen määrän eli oikeastaan ylimääräistä aikaa kokonaisen kevätistuntokauden vaalivuonna. Tällä tavoin vaalikauden viimeiset valtiopäivät siis jatkuvat aina miltei puoli vuotta yli sen vuoden, jonka nimellä ne vielä silloinkin kaikesta huolimatta kulkevat. Vain siten on varsinaisten valtiopäiväin vuotuisuusperiaate onnistuttu säilyttämään. Tuota periaatetta ei sitävastoin ole katsottu voitavan pelastaa edes tällaisella keinokkaalla järjestelyllä silloin, kun hajoitustoimenpide katkaisee vaalikauden keskellä valtiopäiviä ja kalenterivuotta. Hajaantumaan määrätyt valtiopäivät joutuvat tällöin äkkiarvaamatta katkeamaan eikä useimmiten voida senvuoksi välttää sitä, että saman kalenterivuoden aikana tulee olemaan kahdet varsinaiset valtiopäivät.

Jos näet hajoitustoimenpiteeseen ei ole ryhdytty jokseenkin kalenterivuoden lopulla, täytyy sen määräajan (VJ 20,1 §), jolloin eduskunnan on uusien vaalien jälkeen taas kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville, sattua vielä tuon saman kalenterivuoden puolelle, jonka aikana jo on pidetty yhdet varsinaiset valtiopäivät, nim. juuri hajoitustoimenpiteellä hajaantumaan määrätyt. Tästä tilanteesta voitaisiin tietysti sel-

viytyä ja varsinaisten valtiopäivien vuotuisuusperiaate kaikesta huolimatta pelastaa sillä tavoin, että säännöllisten edustajanvaalien kohdalla noudatettu menettely käännettäisiin ikäänkuin nurinpäin. Sen sijaan että silloin vaalikauden viimeisiä varsinaisia valtiopäiviä jatketaan yli nimikkovuotensa seuraavan kalenterivuoden puolelle, voitaisiin tässä tapauksessa aloittaa seuraavan vuoden varsinaiset valtiopäivät ennakolta jo edellisen kalenterivuoden puolella. Teoreettisesti menettelyt olisivat täysin rinnastettavia. Mutta käytännössä tällainen, ainakin nimellisesti tavallaan ennakkoon eläminen olisi vielä oudompaa kuin valtiopäivien jatkuminen yli määrävuotensa. Viimeksi mainittua voidaan näet puolustaa esim. sillä syyllä, että valtiopäivien jatkumista on silloin pidettävä jonkinlaisena edellisen vuoden, kenties koko vaalikaudenkin rästiin jääneiden tehtävien hoitamisena.

Käytäntö onkin alusta alkaen lähtenyt toiselle tielle, jota se on sitten myöhemminkin johdonmukaisesti kulkenut. Vaalivuotta seuraavan vuoden valtiopäiviä ei ole aloitettu ennakkoon jo edellisen vuoden puolella, vaan säännölliseen tapaan vasta nimikkovuotensa alussa. Pulmalle on keksitty näköjään varsin yksinkertainen käytännöllinen ratkaisu. Tällaisessa tapauksessa on näet katsottu voitavan pitää saman kalenterivuoden aikana kahdet varsinaiset valtiopäivät. Nimikysymyksestä on selviydytty yhtä yksinkertaisesti kutsumalla ensimmäisiä, siis hajaantumaan määrättyjä valtiopäiviä kysymyksessä olevan vuoden ensimmäisiksi varsinaisiksi valtiopäiviksi, kun taas uusien vaalien jälkeen kokoontuvia sanotaan saman vuoden toisiksi varsinaisiksi valtiopäiviksi. Tällaiset jonkin vuoden toiset varsinaiset valtiopäivät on, kuten edellä on mainittu, aloitettu säännönmukaisten varsinaisten valtiopäivien tavoin. Samaten sujuu myös niiden toiminta samoin kuin niiden lopettaminenkin säännönmukaisia muotoja noudattaen. Niinikään on niiden osalta erikseen laadittu säännönmukainen valtiopäiväpäätös.

Epäilemättä kaksien varsinaisten valtiopäivien pitäminen saman vuoden aikana kuitenkin rikkoo varsinaisten valtiopäiväin vuotuisuusjärjestelmän vielä pahemmin kuin säännöllisten edustajanvaalien yhteydessä noudatettu valtiopäivien keinotekoinen jatkamis- ja toisaalta typistämismenettely. Tämä johtuu siitä, että varsinaisten valtiopäivien kaavamaisen järjestelyn näyttää olevan suorastaan pakko tällaisessa tapauksessa särkyä eduskunnan hajoituksen siihen iskiessä. Tuntuu kuitenkin siltä, että valtiosääntömme ei ole lainkaan edellyttänyt tällaista tulosta. Seurauksena siitä on joutuminen jälleen sellaiseen tilanteeseen, jossa todellinen oikeus ei kenties ilman muuta ilmenekään val-

tiosäännön pykälistä, vaan päinvastoin näyttäisi olevan ristiriidassa niiden kirjaimellisen sisällyksen kanssa.

Asian laita on nimittäin siten, että valtiosääntö on sitonut eräitä sellaisia eduskunnalle kuuluvia tehtäviä, jotka luonteeltaan ovat vuotuisia — siis ehdottomasti vuosittain, mutta toisaalta myös vain yhden kerran vuodessa suoritettavia — ei suinkaan tuohon aikamäärään, vaan sen sijasta kiinteästi varsinaisten valtiopäivien nimellä kulkevaan työskentelyjaksoon. Tällaisista voidaan mainita ennen kaikkea tulo- ja menoarvion hyväksyminen seuraavaa varainhoitovuotta varten. Niinikään kertomus valtiovarain hoidosta tilivuoden kuluessa sekä niiden tilasta sen päättyessä on luonteeltaan vain yhden kerran vuodessa laadittava ja käsiteltävä asiakirja. Omaksumansa valtiopäivien vuotuisuusperiaatteen mukaisesti on valtiosääntö määrännyt nämä asiat esitettäviksi jokaisille varsinaisille valtiopäiville. Tulo- ja menoarviosta se on nimenomaisesti sanottu (VJ 30,1 §) ja valtiovarain tilaa ja hoitoa koskevasta kertomuksesta jokseenkin selvästi edellytetty (VJ 30,2 §).

Ilmeistä on, että näitä säännöksiä ei voida kirjaimellisesti soveltaa silloin, kun edellä esitetyn mukaisesti kahdet varsinaiset valtiopäivät sattuvat samalle vuodelle.[140] Tällainen tulos on välttämätön jo asioiden järjestelyn vuoksi. Toisaalta se kuitenkin on myös loogillinen seuraamus siitä, että kaksien varsinaisten valtiopäivien pitäminen saman vuoden aikana on, kuten edellä on selvitetty, jo sinänsä vastoin valtiosäännön omaksumaa valtiopäiväsysteemiä. Kun kaksien varsinaisten valtiopäivien pitäminen saman vuoden aikana edellyttää poikkeamista valtiosäännön eräiden pykälien selvästä tarkoituksesta, on tässä kohdin tehtävä johdonmukaisesti vastaava korjauspoikkeama joidenkin toisten pykälien kirjaimellisesta sisällyksestä. Missään tapauksessa ei tulo- ja menoarviota tietysti voida hyväksyä muuta kuin yksi vuodessa, eikä myöskään kertomusta valtiovarain hoidosta ja tilasta voida käsitellä muuta kuin yksi kultakin vuodelta. Senvuoksi täytyy niiden käsittelyn ja hyväksymisen langeta vain yksille jonakin vuonna ehkä pidettävistä useista varsinaisista valtiopäivistä.

Tulo- ja menoarvion kohdalta tuollainen valinta on jokseenkin helppo. Sitä koskevan esityksen laatiminen jää olosuhteiden pakosta aina niin myöhään, että sen hyväksyminen useimmiten juuri ja juuri ehditään saada päätökseen ennen sen sovellutusvuoden alkua. Kun

---

140 Vrt. Ruotsin oikeuden kannalta vastaavasti »vaderiksdag'in» osalta *Malmgren* I s. 336—338.

kalenterivuosi meillä on myös budjettivuotena, ei tulo- ja menoarvion hyväksymistä niin ollen hevin voisi ajatella tapahtuvaksi edellisillä jonkin vuoden kaksista valtiopäivistä. Siihen seikkaan, voidaanko jo aloitettu tulo- ja menoarviokäsittely keskeyttää eduskunnan hajoituksella ja onko sellaisessa tapauksessa esitys tulo- ja menoarviosta ehkä annettava sen vuoden molemmille varsinaisille valtiopäiville, palaamme myöhemmin.

Kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta niinikään valmistunee tavallisesti vasta sen vuoden loppupuolella, joka seuraa tilivuotta. Sen käsittely suoritetaan sitäpaitsi käytännössä säännönmukaisesti yhdessä samaa ajanjaksoa koskevan valtiontilintarkastajain kertomuksen kanssa. Kun viimeksi mainittu tavallisesti valmistuu huomattavasti myöhemmin, siirtyy niiden käsittely yleensä tilivuotta seuraavan vuoden yli toiseen vuoteen. Eduskunnan hajoituksella ja siitä ehkä johtuvilla kaksilla varsinaisilla valtiopäivillä vuodessa ei niiden käsittelylle olekaan merkitystä. Niiden osalta on huomattava ainoastaan se, että jos jo aloitettua käsittelyä ei ole vaalien edellisillä valtiopäivillä ehditty suorittaa loppuun, on sekin erijaksoisuusperiaatteen mukaisesti pantava vaalien jälkeisillä valtiopäivillä uudelleen vireille.

Viimeksi esitetty pitää paikkansa myös siitä kertomuksesta, joka on annettava eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin hallitus eduskunnan päätösten johdosta on ryhtynyt, sekä siitä mitä muuten on tärkeämpää tapahtunut valtakunnan hallinnossa tai sen suhteissa ulkovaltoihin. Tämäkin kertomus on nimenomaisesti säädetty annettavaksi jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, vieläpä määräaikana, nim. valtiopäiviä avattaessa tai kuukauden kuluessa sen jälkeen (VJ 29 §). Sitävastoin ei tämä kertomus ole luonteeltaan vuosittainen, vaan se voidaan tietysti laatia myös lyhyemmältä tai pitemmältä ajanjaksolta. Aikaisemmassa valtiopäiväjärjestyksessä koko tästä kertomuksesta ei ollut mitään nimenomaista säännöstä, mutta vakiintuneen tavan mukaan se kuitenkin annettiin jo silloin säännönmukaisesti vuosittain ja eduskunnan hajoituksesta riippumatta. Epäilemättä tahdottiin vain vahvistaa tämä käytäntö, kun siitä valtiopäiväjärjestykseen sen uudistuksen yhteydessä otettiin nimenomainen säännös.[141] Kun tämä kertomus ei luonteeltaan ole tiettyyn ajanjaksoon sidottu ja kun se nimenomaan on säädetty annettavaksi jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, näyttäisi nykyisin johdonmukaisimmalta, että se annettaisiin molem-

[141] VJ:n tarkastuskomitean mietintö s. 33.

mille jonakin vuonna ehkä pidettävistä kaksista varsinaisista valtiopäivistä.[142]

Eduskunnalla on lisäksi eräitä valvontaelimiä, joiden toiminta ei tosin varsinaisena valmisteluna liity eduskunnan omaan toimintaan, mutta valtiosääntö on kuitenkin kytkenyt niiden valinnan varsinaisiin valtiopäiviin. Aikaisemmin oli niitä myös eduskunnan oikeusasiamies, joka oli säädetty (HM 49 §) valittavaksi jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemieskin. Hänen tehtävänsä kyllä jatkui valtiopäivien päättymisen jälkeenkin, mutta se ei kuitenkaan ollut kalenterivuoteen tai muuhun tiettyyn ajanjaksoon sidottu. Senvuoksi hänet onkin valittu sekä 1929 että 1930 molemmilla kumpanakin vuonna pidetyistä varsinaisista valtiopäivistä. Marraskuun 10 päivänä 1933 annetulla lailla mainittua säännöstä muutettiin siten, että oikeusasiamiehen valinta tehtiin riippumattomaksi valtiopäiväkausista ja hänelle säädettiin kiinteä kolmivuotinen toimikausi. Eduskunnan hajoituksella ei siis enää ole vaikutusta siihen. Valtiontilintarkastajista valtiosääntö (HM 71_2 §) sitävastoin edelleen säätää, että ne on asetettava jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä. Mutta kun niiden tehtävä valtiovaraston vuotuiseen tilinpito- ja budjettijärjestelmään liittyvänä on kiinteästi vuotuinen, on luonnollista, että niitä ei ole

---

[142] Käytäntö on VJ:n uudistamisen jälkeen ollut tässä kohdin horjuva. — Siitä huolimatta, että 1929 pidettiin kahdet varsinaiset valtiopäivät, annettiin ainoastaan edellisille tuollainen kertomus, joka koski kalenterivuotta 1928. Sitä ei kuitenkaan ehditty v:n 1929 ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä käsitellä loppuun; ainoastaan ulkoasiainvaliokunnan mietintö oli saatu valmiiksi. Tämä sama kertomus annettiin sitten v:n 1929 toisillekin varsinaisille valtiopäiville, jolloin ulkoasiainvaliokunta antoi siitä uuden mietinnön ja asia muutenkin ehdittiin valmistella ja käsitellä loppuun. Samanlainen kertomus koko kalenterivuodelta 1929 annettiin sitten v:n 1930 ensimmäisille varsinaisille valtiopäiville, joilla se ehdittiin myös käsitellä loppuun.

V:n 1930 eduskunnan hajoituksen yhteydessä laadittiin sitävastoin kaksi hallituksen kertomusta samalta vuodelta. Jo v:n 1930 toisille varsinaisille valtiopäiville, jotka kokoontuivat 20/10 1930, annettiin tuollainen kertomus ajalta 1/1—1/10 1930, mutta sitä ei käsitelty niillä loppuun asti, joten käsittely siirtyi seuraaville valtiopäiville. V:n 1931 valtiopäiville annettiin sitten kertomus kalenterivuoden 1930 loppuosasta eli siis ajalta 1/10—31/12 1930. Molemmat nämä vuotta 1930 koskevat kertomukset käsiteltiin loppuun v:n 1931 varsinaisilla valtiopäivillä.

Mainittakoon, että jos säännöllisten edustajanvaalien vuoksi vaalivuoden varsinaiset valtiopäivät pääsevät alkamaan vasta kalenterivuoden loppupuoliskolla, sisällytetään tuollaiseen kertomukseen myös ne kuukaudet, jotka sen antamiseen mennessä siitä vuodesta jo ovat kuluneet. Vrt. *Hakkila* s. 461.

valittu muuta kuin kerran vuodessa ja silloin edellisillä samana vuonna ehkä pidetyistä kaksista valtiopäivistä.

Jos eduskunnan hajoitukseen ryhdytään niin myöhään kalenterivuoden lopulla, että eduskunnan kokoontuminen varsinaisille valtiopäiville tapahtuu vasta seuraavan vuoden puolella, on ilmeistä, että kaksista varsinaisista valtiopäivistä saman kalenterivuoden aikana silloin vältytään. Nuo uuden vuosiluvun puolella alkavat valtiopäivät ovat silloin kaikissa kohdin sen vuoden säännönmukaisten varsinaisten valtiopäivien asemassa. Ainoana erona on se, että kun edelliset varsinaiset valtiopäivät ovat tasavallan presidentin määräyksen johdosta hajaantuneet, uusien valtiopäivien alkamisaika voi joko välittömästi erikoissäännöksen nojalla tai presidentin erityisestä määräyksestä olla toinen kuin säännönmukainen helmikuun 1 päivä.

V LUKU.

EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN OIKEUDELLISTA LUONNETTA SEKÄ SEN PÄTEVYYTTÄ KOSKEVIA NÄKÖKOHTIA.

Selvitettyämme ne oikeudelliset seikat, jotka liittyvät eduskunnan hajoituksen aikaansaamiseen sekä myös siihen kuuluviin seuraamuksiin, voimme nyt käydä käsiksi tällä tavoin täsmentyneeseen oikeudelliseen instituuttiin tarkastellaksemme sitä kokonaisuutena niiden käsitekategorioiden valossa, joita oikeustiede on luonut oikeudellisen aineksen hahmoittelemista, järjestämistä ja ryhmittämistä varten. Samoin koetamme tämän jälkeen myös määritellä ja esittää sitä vaikutusta, mikä mahdollisista virheellisyyksistä ja puutteellisuuksista voi olla seurauksena hajoitussäännöstön mukaisten toimenpiteiden oikeudelliselle pätevyydelle.

A. EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN OIKEUDELLINEN LUONNE.

Koettaessamme tällä tavoin määritellä eduskunnan hajoituksen oikeudellista luonnetta on meidän aluksi jälleen kiinnitettävä huomiota siihen, että tutkimuksemme kohteella on kaksi puolta: positiivinen, eduskunnan poikkeukselliseen uudistumiseen tähtäävä puoli, jota on pidettävä asian varsinaisena ytimenä, vaikka se usein tutkijoilta jääkin miltei huomaamatta, sekä negatiivinen, vanhan eduskunnan hajaannuttamiseen, halpaannuttamiseen tai ainakin sen toimikauden ennenaikaiseen lopettamiseen tähtäävä puoli. Tosin nämä kummatkin puolet kytkeytyvät sillä tavoin kiinteästi toisiinsa, että ne molemmat ovat välttämättömiä seuraamuksia ratkaisusta, jolla toimenpiteeseen ryhdytään.

Sekä uuden eduskunnan poikkeuksellinen syntyminen että vanhan eduskunnan toimikauden ennenaikainen päättyminen ja mahdollisesti

sen koossaolon hajaantuminenkin ovat siten seuraamuksia tasavallan presidentin erityisestä, harkinnanvaraisesta ratkaisusta, joko yhdestä tai useammasta päätöksestä, joista voidaan käyttää yhteisnimitystä hajoitustoimenpide. Hajoitustoimenpide ratkaisevana aiheuttajana toisaalta ja toisaalta sen lakimääräisinä seurauksina tapahtumasarja, johon kuuluu ainakin kansan suorittama uuden eduskunnan valitseminen sekä useimmiten myös vanhan eduskunnan poikkeuksellinen hajaantuminen ja uuden eduskunnan niinikään poikkeuksellinen kokoontuminen, muodostavat niin ollen selvästi aivan erilaisista osista kokoonpannun kokonaisilmiön, josta olemme käyttänyt perinnäistä, vaikkakin asian ydintä vastaamatonta nimitystä eduskunnan hajoitus.

Mitä ensinnäkin siihen asianpuoleen tulee, josta käytämme nimitystä hajoitustoimenpide, siis siihen tai niihin päätöksiin, joilla presidentti määrää uudet vaalit toimitettavaksi sekä mahdollisesti myös vanhan eduskunnan erityisesti hajaantumaan ja uuden samoin kokoontumaan, ovat ne sisällykseltään erikoislaatuisia, valtionelinten muista toimenpiteistä poikkeavia. Tämä omalaatuinen sisällys tuskin kuitenkaan antaa päätöksien oikeudelliselle luonteelle sellaisia erikoispiirteitä, jotka johtaisivat asettamaan ne poikkeukselliseen erikoisasemaan valtionelinten toimenpiteiden yleisessä luokittelussa. Niiden paikka on muiden, luokitteluperusteen mukaan samantapaisten ratkaisujen rinnalla eikä edellytä laajoja selvittelyjä.

Eduskunnan hajoitusta ei, kuten sanottu, meillä voi välittömästi aikaansaada eduskunta itse eikä myöskään valitsijakunta; siitä määrääminen on toimeenpanovallan ylimmän elimen, tasavallan presidentin asiana. Lähinnä se kuuluu niiden asioiden suppeahkoon piiriin, joista tavallisesti käytetään sekä teoreettisissa esityksissä että lakikielessäkin (esim. HM 41 §) nimitystä hallitusasia. Tämä merkitsee sitä, että päätösvalta niissä kuuluu hallitukselle eikä alemmille viranomaisille kuten useimpien varsinaisten hallintotoimien suorittamisessa.[1] Hajoitustoimen-

[1] Näistä jaoitteluista ja nimityksistä vrt. esim. *Erich* II s. 3—12, *Hermanson* s. 16—17, *Björksten* s. 29—35 ja *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 1—3 ja 314—321.

Tällainen hallitusasia ei, kuten myöhemmin s. 196 on esitetty, meidän oikeudessamme ole kuitenkaan täysin rinnastettavissa niihin, tuomioistuinten oikeudenkäytöstä ja valvonnasta vapaisiin erikoislaatuisiin hallituksen toimenpiteisiin, joista Ranskassa ja sen oikeuden vaikutuksen alaisissa maissa käytetään nimitystä *acte de gouvernement*. Ks. *Duez*, passim. Saksalaisen oikeuden alueella taas käytetään hajoitusmääräyksestä tieteellisissä esityksissä nimitystä *Verfügung*, vaikka toimenpide virallisesti esiintyykin valtionpäämiehen antaman asetuksen (Verordnung) muodossa. Vrt. *Anschütz* s. 177, *Poetzsch* s. 161, *Lammers* s. 117 ja *v. Bülow* s. 10—11 sekä Itävallan liittovaltiosäännön (7/12 1929) 29,3 §.

piteen voi myös sanoa kuuluvan hallintomääräyksiin, mikäli tuolla nimityksellä tarkoitetaan kaikkia määräyksiä, joita annetaan toimeenpanovaltaa käytettäessä.[2] Tällöin on kuitenkin huomattava, että hajoitustoimenpide, kuten viitattiin, ei kuulu hallintoon sanan varsinaisessa merkityksessä, eipä se oikeastaan ole varsinaista toimeenpanoakaan.

Lain omankin sanonnan mukaan saattaa hajoitustoimenpiteeseen sisältyä oikeastaan kaksi erilaista määräystä, nim. määräys uusien edustajanvaalien toimittamisesta ja toisaalta määräys ehkä koolla olevan eduskunnan hajaantumisesta. Lisäksi siihen voi kolmantena liittyä erikoismääräys ajankohdasta, jolloin eduskunnan on uusien vaalien jälkeen taas kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville. Säännönmukaisesti annetaan meillä kaikki nämä määräykset samalla kertaa ja yhdistetään tasavallan presidentin päätökseen, jolla hajoitustoimenpiteeseen liittyvät kysymykset hänen osaltaan kerta kaikkiaan järjestetään. Kaikki nämä määräykset ovat oikeudelliselta luonteeltaan sikäli erikoisia, että niitä vastaavia määräyksiä ei jouduta antamaan milloinkaan muutoin kuin eduskunnan hajoituksen yhteydessä. Seuraamuksiltaan ne sitävastoin muistuttavat eduskunnan säännölliseen toimintaan kuuluvia ilmoitta sikäli, että vaalimääräyksen osalta niitä vastaavat säännölliset edustajanvaalit, hajaantumismääräyksen osalta varsinaisten valtiopäivien lopettaminen ja erityisen kokoontumismääräyksen osalta varsinaisten valtiopäivien aloittaminen.

Näistä hajaantumismääräys kuitenkin jää tarpeettomana kokonaan pois, jos toimenpiteeseen ryhdytään varsinaisten valtiopäivien välisenä aikana eduskunnan siis ollessa muutenkin hajalla.[3] Näyttäisi ehkä siltä kuin hajaantumismääräys oikeastaan olisi tarpeeton myös silloin, kun tuohon toimenpiteeseen ryhdytään eduskunnan keskeytettyä varsinaiset valtiopäivät ja senvuoksi siis jo tosiasiallisesti hajaannuttua lyhyemmälle tai pitemmälle lomalle. Itse asiassa ei niin kuitenkaan ole laita. Oikeudel-

[2] *Hermanson* s. 17. Vrt. myös *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 3 ja 318—321. Vrt. myös Saksan oikeuden kannalta *Jöhricke* s. 40, v. *Bülow* s. 10—11 ja *Kieschke* s. 26.

[3] Niinpä ei 18/1 1924 annetussa määräyksessä ole tavanmukaista lausumaa eduskunnan hajaantumisesta. Niinikään ei 9/5 1913 uusien vaalien toimittamisesta annetun asetuksen yhteydessä laadittu tavanmukaista avointa kirjettä ja käskyä eduskunnan hajaantumisesta. — Mainittakoon sivumennen, että niin omalaatuinen ja meikäläisestä menettelystä poikkeava kuin eduskunnan hajoituksen päättäminen ja sen toimeenpano Englannissa onkin, sielläkin on kaksi erilaista määräystä: parlamentin istuntokauden päättäminen, prorogointi toisaalta ja toisaalta varsinainen hajoitustoimenpide, dissolution, josta uudet vaalit on seurauksena. Englannissa nämä määräykset kuitenkin ovat aina toisistaan erillään ja niitä annettaessa noudatetaan erilaisia menettelymuotoja. Vrt. *Wang* s. 111—116.

lisesti katsotaan näet eduskunnan tällaisesta tosiasiallisesta lomalle hajaantumisesta huolimatta edelleenkin olevan varsinaisilla valtiopäivillä, jotka siis oikeudellisesti jatkuvat, vaikka ne tosiasiallisesti ovat ikäänkuin katkenneina. Kuten hajoituksen oikeusvaikutuksia esittäessämme olemme osoittaneet, saattaisikin eduskunta, joka on hajoitustoimenpiteeseen ryhdyttäessä jo lomalle hajaantunut, kokoontua säännönmukaiseen tapaansa vielä ennen uusien vaalien suorittamista, ellei sen hajaantumisesta annettaisi nimenomaista määräystä. Senvuoksi on täysin asianmukaista, että tällaisessakin tapauksessa määräykseen otetaan erityinen maininta myös hajaantumisesta.[4] Niinikään uuden eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville ei oikeastaan olisi tarpeellista antaa erityistä määräystä muuta kuin siinä tapauksessa, että kokoontumisajankohdaksi on määrätty lain edellyttämästä poikkeava aika. Vaikka eduskunta meillä onkin yleensä hajoitusten jälkeen kokoontunut lakimääräisenä ajankohtana, on siitä aina kuitenkin otettu vielä erityinen määräys hajoituspäätöksen loppuun.[5]

Onko eduskunnan hajaantumista koskeva määräys välttämättä annettava samanaikaisesti uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen kanssa? Lain sanamuodon [6] voidaan katsoa sisältävän jonkinlaisen viittauksen siitä, että lainsäätäjä olisi kenties tarkoittanut sellaisen menettelyn noudattamista. Huomattava kuitenkin on, että edustajanvaltuudet meidän oikeutemme mukaan jatkuvat aina uusien vaalien toimittamiseen asti ja eduskunta voi aina tuohon ajankohtaan asti myös jatkaa koossaoloaan uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisesta huolimatta. Vaalimääräyksen ja hajaantumismääräyksen asialliset seuraamukset ovat lisäksi aivan erilaiset ja saattavat niin ollen langeta ajallisestikin huomattavan etäälle toisistaan. Senvuoksi emme

---

[4] Sekä 19/4 1929 että 15/7 1930 eduskunta oli samana päivänä, jolloin hajoitusmääräys annettiin, päättänyt hajaantua kesäkaudeksi ja kokoontua vasta seuraavan syyskuun alussa. Kummallakin kerralla kuului hajoitusmääräykseen lausuma: »— — — olen nähnyt tarpeelliseksi määrätä uudet edustajanvaalit toimitettaviksi, jonka johdosta Eduskunnan on tänä päivänä hajaannuttava. — — —» Venäjän vallan aikana kaikki hajoitusmääräykset sitävastoin annettiin eduskunnan ollessa kokoontuneena valtiopäiville, joko varsinaisille tai ylimääräisille.

[5] Ainoastaan 15/7 1930 annetussa hajoitusmääräyksessä on asetettu uudelle eduskunnalle lakimääräisestä poikkeava kokoontumisaika. Eduskunta määrättiin siinä näet kokoontumaan jo 20/10, kun laissa edellytetty ajankohta olisi ollut vasta 1/11.

[6] VJ 20,1 §:ssä ensimmäisen lauseen lopun perfektimuoto: »— — — eduskunnan on hajaannuttava sinä päivänä, jonka presidentti on julistuttanut. — — —»

katsoisi olevan estettä sille, että varsinainen hajaantumismääräys annetaan vasta uusia vaaleja koskevan määräyksen antamisen jälkeen.[7]

Sitävastoin ei järjestystä tietystikään voida muuttaa päinvastaiseksi. Eduskunnan hajoituksen ja sen aiheuttajana olevan ratkaisun, hajoitustoimenpiteen todellista oikeudellista luonnetta vastaavasti on meidän oikeutemme mukaan erityisen selvää, että hajaantumismääräystä ei saa antaa ennen vaalimääräystä. Presidentillä ei ole oikeutta määrätä eduskunnan hajaantumisesta muuta kuin sillä edellytyksellä, että hän vähintäänkin samanaikaisesti tai jo sitä ennen on määrännyt uudet edustajanvaalit toimitettavaksi. Eduskunnan hajoitusta koskeva valtiosääntömme omalaatuinen sanamuoto, joka kaikkialla ensisijaisena korostaa määräystä uusien vaalien toimittamisesta ja joka (VJ 20,1 §) nimenomaan asettaa hajaantumismääräyksen siitä riippuvaksi, ei selvyydessään anna tässä kohden mitään toivomisen varaa.[8]

Jos määräys uusien edustajanvaalien toimittamisesta annetaan eduskunnan ollessa kokoontuneena ylimääräisille valtiopäiville, ei erityisen hajaantumiskäskyn liittäminen siihen oikeastaan näyttäisi olevan asianmukaista. Presidenttihän voi näet muutenkin lopettaa ylimääräiset valtiopäivät milloin haluaa (VJ 21,1 §). Myöskään hajoitusta koskeva

---

[7] Näin meneteltiin 1918 eduskunnan hajoituksessa. Eduskunta oli 20/12 1918 päättänyt keskeyttää istuntonsa ja kokoontua uudelleen 8/1 1919. Uusien vaalien toimittamisesta annettiin 23/12 1918 määräys, jossa lausuttiin mm.: »— — — Nykyisille valtiopäiville kokoontuneen Eduskunnan on hajaannuttava päivänä, joka myöhemmin määrätään, ja uuden Eduskunnan — — — kokoonnuttava — — — huhtikuun 1 päivänä 1919 — — —.» Eduskunta kokoontui päätöksensä mukaisesti 8/1 1919 jatkamaan työskentelyään. Vasta 24/2 1919 annettiin uusi avoin kirje ja käsky, jossa eduskunta määrättiin hajaantumaan 28/2 1919, mikä myös tapahtui. Edellisen määräyksen mukaisiin edustajanvaaleihin ryhdyttiin seuraavana päivänä hajaantumisen jälkeen eli siis 1/3 1919.

Tätä käsityksemme mukaan meidän oikeutemme kanssa sopusoinnussa olevaa menettelyä on aikoinaan arvosteltu. Erich mm. on lausunut sellaisen käsityksen, että vaalimääräyksen ja hajaantumismääräyksen olisi pitänyt tapahtua yhtäaikaisesti samalla toimenpiteellä, uno actu. Tältä arvostelulta, joka pääasiallisesti perustui siihen käsitykseen, että hajoitustoimenpide välittömästi katkaisee edustajanvaltuudet, on kuitenkin pohja poissa sen jälkeen kun v:n 1928 VJ:llä selvennettiin lakia niin, että edustajanvaltuuksien jatkuminen uusiin vaaleihin asti on katsottava riidattomaksi. Vrt. *Erich* I s. 309—313, *sama,* Lakimies 1924 s. 11—15 ja *Hakkila* s. 369 viitettä 4, jossa esitetään, »että hajoituskäsky sisältyi jo valtionhoitajan ensimmäiseen avoimeen kirjeeseen ja käskyyn, joskin hajaantumispäivä määrättiin vasta myöhemmin».

[8] Ks. myös *Hermanson,* JFT 1910 s. 313—314, *Erich* I s. 309, *Erich,* Staatsrecht s. 74, *Hakkila* s. 369 ja *Ahla* s. 423.

lainsäännös (VJ 20 §) ei edellytä eduskunnan hajaantumispäivän erityistä julistuttamista muuta kuin varsinaisten valtiopäivien aikana. Sitäpaitsi voidaan eduskunta tuollaisen hajaantumisen jälkeenkin kutsua ylimääräisille valtiopäiville, jotka näyttäisi joka tapauksessa olevan lopetettava säännönmukaisella tavalla. Senvuoksi näyttäisi asianmukaisimmalta, että eduskunnan ollessa ylimääräisillä valtiopäivillä ei uusien vaalien toimittamista koskevaan määräykseen lainkaan otettaisi mainintaa eduskunnan hajaantumisesta, vaan valtiopäivät lopetettaisiin tavalliseen tapaan.[9]

Mitä sitten niihin oikeusseuraamuksiin tulee, jotka johtuvat hajoitustoimenpiteeseen kuuluvista päätöksistä, on niiden oikeudellinen luonne verraten helposti osoitettavissa. Ne ovat näet, kuten jo on viitattu, oikeudelliselta luonteeltaan eduskunnan säännöllisen toiminnan vastaaviin seikkoihin rinnastettavissa. Eduskunnan hajoituksen yleisestä poikkeuksellisesta luonteesta johtuvana erikoisuutena noissa seuraamuksissa voidaan mainita niiden säännönmukaisesta poikkeavan tapahtumisajankohdan ohella vain se seikka, että ne eduskunnan hajoituksen yhteydessä ovat seurauksena tasavallan presidentin päätöksestä eikä siis välittömästi lainsäännöksestä tai eduskunnan omasta päätöksestä, kuten tavallisissa oloissa.

Joskus tosin esitetään hajoitustoimenpiteellä määrättyjen uusien vaalien olevan jollakin tavoin myös luonteeltaan säännöllisistä edustajanvaaleista poikkeavat. Niitä pidetään eräänlaisena vetoamisena kansan ratkaisuun eli tuomioon, jolloin tavallisesti on kysymyksessä hallituksen ja eduskunnan välinen kiista. Tässä mielessä niitä usein jopa verrataan kansanäänestykseen, referendumiin. Myöhemmin tulemme viittaamaan siihen todennäköisyyteen, että niille kuitenkaan tuskin voi lähinnä nähtävästi meikäläisten puolueolojen luonteen vuoksi antaa poliittisessakaan mielessä tuollaista vetoamisen ja tuomion merkitystä. Joka tapauksessa ei niillä oikeudellisessa mielessä ole mitään tekemistä referendumin kanssa. Ne ovat ja pysyvät vaaleina sanan varsinaisessa merkityksessä eivätkä ne edellä mainittua, hajoitustoimenpiteen kaikille oikeusseuraamuksille ominaista erikoisuuttaan sekä eräitä aikaisemmin

[9] Toisin meneteltiin 7/10 1909 annetussa hajoitusmääräyksessä, jossa lausuttiin: »Määrättyämme tänään uudet edustajavaalit toimitettaviksi, olemme Me nähneet hyväksi, että nykyisille ylimääräisille Valtiopäiville kokoontuneen Eduskunnan on hajaannuttava lokakuun 8 päivänä kuluvaa vuotta — — —.» Nähtävästi siitä syystä ei näitä ylimääräisiä valtiopäiviä lopetettu tavanmukaisin juhlallisuuksin, vaan eduskunta ilman muuta hajaantui. Ks. tästä kysymyksestä hajaantumismääräyksen oikeusvaikutuksia koskevaa esitystämme s. 113—114 ja 125—127.

selvitettyjä erikoisjärjestelyjä lukuunottamatta poikkea oikeudelliselta luonteeltaan säännöllisistä vaaleista.

Hajoitustoimenpiteen yhteydessä annetun, varsinaisten valtiopäivien hajaantumista koskevan määräyksen vaikutuksia aikaisemmin selvitellessämme jouduimme tosin tulkintavaikeuksiin. Mutta mikäli esittämämme tulkinta omaksutaan, ei määräyksen oikeusseuraamusten rinnastaminen varsinaisten valtiopäivien lopettamiseen tuota mitään vaikeuksia. Kun varsinaiset valtiopäivät on tällä tavoin hajaannutettu, on eduskunnan kokoontuminen uusien vaalien jälkeen oikeudelliselta luonteeltaan samoin verrattavissa varsinaisten valtiopäivien säännönmukaiseen alkamiseen.

Eduskunnan hajoitukseen kuuluu siis joukko toimenpiteitä ja toimituksia, jotka oikeudelliselta luonteeltaan ovat toisistaan huomattavasti poikkeavia, mutta sitävastoin ovat rinnastettavissa muualla havaittaviin oikeudellisiin seikkoihin sekä sijoitettavissa yleisten oikeudellisten ryhmitysten puitteisiin. Keskinäisestä eroavaisuudestaan huolimatta ne kuitenkin muodostavat yhtenäisen tapahtumasarjan, joka kokonaisluonteeltaan vastaa sitä, minkälaiseksi olemme aikaisemmin alustavasti luonnehtinut eduskunnan hajoituksen nimellä käyvän oikeussäännöstön ja minkälaiseksi olemme sen myös näiden osiensa yksityiskohtaisessa erittelyssä todennut.

B. EDUSKUNNAN HAJOITUKSEN PÄTEVYYS.

Joskin eduskunnan hajoitukseen kuuluvien oikeudellisten seikkojen ryhmitteleminen ja niiden luonteen osoittaminen kävi päinsä verraten helposti viittaamalla muihin oikeudellisiin ilmiöihin ja niiden ryhmittelyihin, kohtaa näiden seikkojen oikeudellisen pätevyyden arvosteleminen osittain varsin huomattavia vaikeuksia. Eduskunnan hajoitus on useinkin seuraamuksena ylimpien valtionmahtien välisestä jännittyneestä ristiriidasta, jonka ratkaisun arvostelemiseen ja sitovalla tavalla määräämiseen eivät oikeudelliset keinot enää oikeastaan näy riittävän. Eduskunnan hajoitus ei tosin tässäkään suhteessa ole vailla vertauskohtia muihin oikeudellisen elämän ilmiöihin, mutta sitä koskevissa ratkaisuissa tämä ominaisuus näyttää kuitenkin tulevan tavallista korostetumpana esille.

Mitä ensinnäkin tulee siihen puoleen eduskunnan hajoitukseen kuuluvasta tapahtumasarjasta, jota sen oikeudellista luonnetta esittäessäm-

me on kutsuttu varsinaiseksi hajoitustoimenpiteeksi, on siihen kuuluvissa ratkaisuissa ehkä havaittavia virheellisyyksiä ja puutteellisuuksia arvosteltava samalla tavoin kuin vastaavia seikkoja yleensä tasavallan presidentin muissakin päätöksissä. Voimatta tässä yhteydessä ryhtyä laajemmin pohtimaan erittäin vaikeata kysymystä valtionelinten toimenpiteiden virheellisyydestä ja pätemättömyydestä yleensä taikka niistä mahdollisesti johtuvia oikeusseuraamuksia [10] on meidän tyydyttävä vain kiinnittämään huomiota muutamiin erityisesti hajoitustoimenpidettä koskeviin erikoisseikkoihin.

Myös hajoitustoimenpiteeseen voi liittyä sellaisia puutteellisuuksia tai virheellisyyksiä, että toimenpiteellä ei voidakaan katsoa olevan niitä oikeusseuraamuksia, joita sillä on tarkoitettu aikaansaada taikka joiden välittömästi lain nojalla pitäisi olla siitä seurauksena. Hajoitustoimenpidettä on silloin pidettävä oikeudellisesti pätemättömänä. Sellaisina seikkoina, jotka voivat aiheuttaa pätemättömyyden, tulevat hajoitustoimenpiteenkin kohdalta yleisten sääntöjen mukaan kysymykseen lainvastaisuudet, jotka koskevat joko hajoituspäätöksen tekijää, päätöksen tekemismuotoa taikka päätöksen sisällystä.[11] Sitävastoin ei näyttäisi olevan niinkään selvää, että hajoitustoimenpiteen pätemättömyys voitaisiin samaan tapaan kuin muiden hallintotoimien kohdalta jakaa laatunsa ja oikeusseuraamustensa perusteella kahteen ryhmään, nim. mitättömyyteen ja moitteenalaisuuteen.[12]

Mitä ensinnäkin hajoituspäätöksen tekijää koskevaan puutteellisuuteen tulee, on tietysti epäilemätöntä, että jos hajoituspäätöksen on tehnyt jokin muu elin kuin tasavallan presidentti, sellainen päätös on aina ilman muuta mitätön. Erimielisyyttä hajoitustoimenpiteen suorittajan kohdalta voitaneen siis käytännössä ajatella syntyvän vain sen johdosta, että eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa voi olla epävarmaa, kuka on noiden

[10] Vrt. niistä esim. *Andersen,* Om ugyldige Forvaltningsakter, *Walter Jellinek,* Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen ja *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 327—329.

[11] Vrt. *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 327—329. Pätemättömyysperusteissa voidaan tietysti tehdä yksityiskohtaisempiakin ja ehkä toisiin näkökohtiin nojaavia jaoitteluja. Mainittakoon, että *Andersen* s. 58 jaoittelee pätemättömyysperusteet sen mukaan, johtuvatko ne puutteellisuuksista: 1) toimivallassa, 2) toimenpiteen muodossa, 3) sen syntyä koskevassa ulkonaisessa tai 4) sisäisessä menettelytavassa, 5) toimenpiteen sisällyksessä taikka 6) toimivan orgaanin kelpoisuudessa.

[12] Vrt. *Andersen* s. 51—57 ja *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 327. Sitävastoin *Walter Jellinek* s. 44—53 tekee yleensäkin eron vain pätevän ja mitättömän toimenpiteen välillä.

valtionpäämiehelle kuuluvien valtuuksien oikea käyttäjä.[13] Niinikään näyttäisi presidentin päätösvallan käyttämismuotoja koskevien säännösten syrjäyttäminen voivan virittää kysymyksen päätöksen mitättömyydestä. Ratkaisevaa tässä kohdin näyttäisi olevan, onko tuollaista syrjäytettyä muotoa pidettävä päätökselle olennaisena.[14] Jos presidentti esim. on tehnyt päätöksensä ilman valtioneuvoston myötävaikutusta, joko kokonaan ulkopuolella sen istunnon taikka päätöstä ei esim. ole lainkaan varmennettu, toimenpide näyttää ilmeisesti olevan ilman muuta mitätön.[15]

Paitsi edellä mainittua päätöksen tehneen elimen epäpätevyydestä sekä olennaisten muotomääräysten syrjäyttämisestä johtuvaa mitättömyyttä katsotaan, kuten mainittu, samanlaisen seuraamuksen täytäntöönpanovallan toimenpiteelle yleensä voivan aiheutua myös siitä, että toimenpide on asialliselta sisällykseltään lainvastainen.[16] Tällaisen mitättömyysperusteen voidaan tietysti myös eduskunnan hajoitusta koskevien päätösten kohdalta ajatella tulevan kysymykseen. Tosin on tasavallan presidentillä vapaa harkintavalta hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisessä, mutta hajoituksen oikeusseuraamukset on kuitenkin laissa tarkoin järjestetty, joten ainakin noista säännöksistä poikkeaminen näyttäisi tekevän päätöksen lainvastaiseksi. Myöhemmin tulemme esittämään, että niinikään eräät valtiojärjestyksen kokonaisuuteen sekä hajoitussäännöstön erikoisasemaan sen yhteydessä kuuluvat seikat voivat tehdä hajoitustoimenpiteen lainvastaiseksi. Lainvastaisuuden ei kuitenkaan aina tarvitse tehdä päätöstä suorastaan mitättömäksi; hajoitustoimenpide saattaa näet olla joltakin osaltaan lainvastainen, mutta lainvastaisuus aiheuttaa ehkä vain sellaisen virheellisyyden, joka kenties on korjattavissa. Ainoastaan silloin kun hajoituspäätöksen sisällys on olennaiselta osaltaan lainvastainen, tuo seikka voinee aiheuttaa koko päätöksen mitättömyyden. Esimerkkinä tällaisesta olennaisesta lainvastaisuudesta voitaneen mainita sellainen tapaus, että presidentti

---

[13] Tällainen oli tilanne niissä sekavissa oloissa, jolloin kiisteltiin 31/7 1917 annetun hajoitusmääräyksen pätevyydestä. Vrt. edellä s. 40—42. Sellaisen voisi myös ajatella ehkä vielä nykyisinkin syntyvän esim. sen johdosta, että tasavallan presidentin estyminen tehtäviensä toimittamisesta sekä kysymys niiden hoitamisesta HM 25 §:n mukaisesti tuollaisen esteen aikana joutuisi jollakin tavoin kiistanalaiseksi.

[14] Vrt. *Ståhberg*, Hallinto-oikeus s. 328—329, *Andersen* s. 44 ja 56, *Walter Jellinek* s. 54—89 ja 103—104, *Malmgren* I s. 113—114 ja 123 sekä *Castberg* I s. 255—257.

[15] Samaan suuntaan Saksan oikeuden kannalta *v. Bülow* s. 26.

[16] *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 329, *Andersen* 55—57, *Walter Jellinek* s. 104, *Lammers* s. 116—117, *Küchenhoff* s. 621—623 ja *Schelcher* s. 290.

laillisessa järjestyksessä määräisi eduskunnan hajaantumaan eikä uusien vaalien toimittamisesta olisi lainkaan annettu määräystä.[17]

Sitävastoin ei eduskunnan hajoitusta koskeviin päätöksiin voitane sovelluttaa niitä pätemättömyysperusteita, jotka voivat saattaa muunlaisen julkisoikeudellisenkin toimenpiteen moitteenalaiseksi.[18] Tämä näyttäisi johtuvan lähinnä siitä, että ei ole oikeusastetta, jolla, eikä menettelyä, jonka mukaisesti tuollainen hajoituspäätöstä vastaan nostettu moite voitaisiin pätevästi tutkia ja sitovasti ratkaista. Hallinto-oikeudellinenkaan lainkäyttö ei meillä ainakaan toistaiseksi juuri ulotu edes valtioneuvostossa käsiteltäviin asioihin, saatikka tasavallan presidentin päätöksiin.

Tätä puolta harkittaessa voitaneen lisäksi pitää ratkaisevana sitä seikkaa, että eduskunnan hajoitusta koskevat päätökset jo oikeastaan omalta oikeudelliselta luonteeltaan ovat sellaisia, että lainkäytön kontrolli ei niiden osalta voisi tullakaan kysymykseen. Eduskunnan hajoitus on näet niitä valtion korkeimpien elinten toimenpiteitä, joissa valtapoliittinen aines on niin määräävänä, että niiden pätevyyttä on miltei mahdotonta asettaa tuomioistuinratkaisujen varaan. Hajoitustoimenpidehän tietää useimmiten äärimmilleen kiristynyttä tasavallan presidentin ja eduskunnan välistä jännitystilannetta, jossa myös valtioneuvosto on mukana jommankumman puolelle kallistuneena. Tehokkaan tuomioistuinkontrollin aikaansaaminen näyttäisi tällöin edellyttävän sitä, että noiden valtiomahtien välinen vastakohtaisuus tulisi alistetuksi tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä vuorostaan näyttäisi oikeastaan edellyttävän tuon tuomioistuimen asettamista mahtitekijänä noiden korkeimpien valtioelinten yläpuolelle. Mutta tällainen olisi omansa järkyttämään sitä valtion pääelinten keskinäistä vallan ja tehtävien jakoa, joka on meikäläisen tapaisille valtiosäännöille ominaista.[19]

Nähtävästi ei siis moitteita hajoituspäätöksen lainvastaisuudesta hevin voitaisi järjestää erityisen valtiosääntötuomioistuimenkaan tutkit-

---

[17] Samoin *Berlin* I s. 451.

Hajoitussäännöstömme onnistuneen sanonnan vuoksi tämä kysymys meidän oikeudessamme on erityisen selvä. Muutamien muiden maiden valtiosääntöihin sitävastoin on katsottu välttämättömäksi ottaa erityinen säännös, joka asettaa hajoitusmääräyksen pätevyyden riippuvaksi vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisesta tai niiden toimittamisesta määräajan kuluessa hajoituksen jälkeen. Ks. Espanjan valtiosääntö (9/12 1931) 59 §.

[18] Vrt. *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 327—329.

[19] Vrt. *Schmitt,* Hüter der Verfassung, passim ja eritt. esim. s. 2—4, 12—13, 20—23, 29—35, 50 ja 130 sekä myös *Smend* s. 135.

tavaksi, mikäli se olisi olemassa.[20] Samoin on myös niissä maissa, joissa erityinen hallinto-oikeudellinen lainkäyttö on ulotettu mahdollisuuksien mukaan käsittämään korkeimpienkin valtionelinten toimenpiteet, pitänyt tehdä poikkeus sellaisten toimenpiteiden kohdalla, jotka käsittävät poliittisluonteista ylimmän valtiovallan käyttämistä.[21] Merkille pantavaa on, että juuri parlamentin hajoitus esitetään varsin usein tyypillisenä esimerkkinä tuollaisesta toimenpiteestä.[22]

Turvana eduskunnan hajoituksen lainvastaista määräämistä vastaan ei siis ole mahdollisuutta tuomioistuinratkaisun saamiseen. Tämä koskee sekä vähemmän olennaista että sellaista olennaisempaa lainvastaisuutta, minkä johdosta hajoitustoimenpidettä olisi ehkä pidettävä mitättömänä. Tästä on vuorostaan seurauksena, että käytännöllisessä todellisuudessa saattaa mitättömyyskin pätemättömyysperusteena jäädä itse asiassa tehottomaksi. Oikeudellistakin laatua olevat riitakysymykset saavat hajoitustoimenpiteen kohdalla itse asiassa näet vain sellaisen ratkaisun, minkä tosiasialliset olosuhteet niille kulloinkin välittömästi

---

[20] Mainittakoon kuitenkin, että Saksan osavaltioissa voitiin korkeimpien valtionelinten välisissä ristiriidoissa hakea ratkaisua valtiosääntötuomioistuimilta (11/8 1919 annetun liittovaltiosäännön 19 §). Nämä saattoivat käsitellä myös valtiopäivien hajoituksesta johtuvia riitaisuuksia, ja Oldenburgin valtiosääntötuomioistuin onkin 21/4 1925 annetulla päätöksellä ratkaissut erään tuollaisen kysymyksen. Ks. AöR 1925 s. 224—247, jossa ko. tuomio on julkaistu. Liittovaltion osavaltiot ovat kuitenkin tietysti erikoisasemassa varsinaiseen itsenäiseen valtioon verrattuina, ja kuvaavaa on, että kokonaisvaltakunnan korkeimpien elinten välisiä ristiriitoja ei Saksassakaan katsottu voitavan jättää tuomioistuimen ratkaistavaksi. *Schmittin* edellä mainittu kriitillinen asenne tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia valtiosäännön varjelijana perustuu sitäpaitsi juuri kokemuksiin osavaltioidenkin kohdalta. Vrt. myös *Schmitt* s. 358 ja *sama*, Hüter den Verfassung s. 12—70, *Anschütz* s. 151—158 ja *Smend* s. 135.

[21] Ranskalaisen oikeuden piirissä on kehitetty erityinen, laajalti pohdittu oppi tuollaisista ns. hallitustoimista, *actes de gouvernement*, joihin tuomioistuimen lainkäyttövalta ei ulotu. Vrt. *Duez* passim ja eritt. s. 18—23, 39 ja 79—89.

[22] Siten mm. Lainvalmistelukunnan mietinnössä alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (n:o 5 1936), s. 23. Vrt. myös ib. s. 74.

Meidän oikeudessamme ei toistaiseksi tuollaista acte de gouvernement-käsitettä ole muodostunut siitäkään syystä, että valtioneuvostossa tehdyt ratkaisut eivät, kuten sanottu, yleensä ole lainkäytön kontrollin alaisia. Mainittakoon kuitenkin, että lainvalmistelukunta on edellä mainitussa mietinnössään ehdottanut KHO:sta 22/7 1918 annetun lain 3 §:ään sellaisen lisäyksen, että valtioneuvoston päätöksistä voitaisiin oikeuden loukkauksen perusteella valittaa KHO:een. Tästä valitusoikeudesta tulisivat tuon ehdotuksen mukaan kuitenkin olemaan acte de gouvernementin laatuisina poikkeuksina mm. kaikki tasavallan presidentin päätökset ja määräykset, siis esim. juuri hajoitustoimenpide.

antavat. Mahdollisesta lainvastaisuudesta huolimatta riippuu toimenpiteen mitättömänä pitäminen tai lainvastaisuuden korjaaminen niin ollen lähinnä olojen tosiasiallisesta kehittymisestä ja siihen vaikuttavista seikoista.[23]

Tosin saattaa kysymys hajoitustoimenpiteen mahdollisesta lainvastaisuudesta meilläkin eräällä tavalla joutua myös tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Mutta se voi tapahtua vasta jäljestäpäin ja ainoastaan kysymyksenä lainvastaisen hajoitustoimenpiteen aikaansaajien vastuunalaisuudesta. Valtioneuvoston jäsenet myötävaikuttajina lainvastaiseen hajoituspäätökseen, sekä tietysti äärimmäisessä ta-

---

[23] Vrt. *Andersen* s. 47, *Küchenhoff* s. 622—623, *Schmitt,* Hüter der Verfassung s. 21, *Georg Jellinek* s. 15, *Schelcher* s. 890 ja *Anschütz* s. 181 sekä hänen mainitsemansa kirjallisuus.

Varsin kuvaava tässä kohdin on meillä 1917 toimeenpantu eduskunnan hajoitus. Tuota toimenpidettä pidettiin eräillä tahoilla mitättömänä siitä syystä, että Venäjän väliaikaiselta hallitukselta kiistettiin ns. korkeimman vallan haltijan asema meillä. Väitettiin siis, että hajoitusmääräyksen olisi antanut elin, jolla ei ollut siihen oikeutta. Mitättömyyskannan puolesta voitiin esittää varsin huomionarvoisia oikeudellisiakin näkökohtia, mutta riitakysymykseen ei tietysti voitu saada miltään pätevältä elimeltä oikeudellista ratkaisua.

Puhemies Mannerin kömpelö yritys eräänlaisen salaamisen avulla olla tosiasiallisesti välittämättä hajoitusmääräyksestä sekä hänen yrityksensä sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän, ns. »Mannerin eduskunnan» avulla hajaantumismääräyksestä huolimatta jatkaa eduskunnan työskentelyä sekä toimenpiteet näiden yritysten estämiseksi jopa pistinten voimalla kuvaavat erinomaisesti niiden keinojen pelkästään tosiasiallista laatua, joilla kysymykset hajoitustoimenpiteen mahdollisesta lainvastaisuudesta ja mitättömyydestä voidaan ratkaista. Tosiasialliset seikat, nim. poliittiset valtasuhteet ja yleisen mielipiteen kallistuminen mitättömyyskantaa vastaan ratkaisivatkin sitten jokseenkin nopeasti kysymyksen siten, että hajoitustoimenpidettä oli sittenkin pidettävä pätevänä. Ks. edellä s. 40—42 sekä *Puhakka* s. 111—112, 122, 145—146, *Wrede* Självständighetsfrågan och Finlands landtdag s. 32—34 ja *sama,* Andra landtdagen 1917 s. 44, *Hermanson,* JFT 1925 s. 35 ja 42—54, *Ahava,* Historiallinen aikakauskirja 1925 s. 228—229, *Juva X* s. 133—150 ja 229—238, *Crozat* s. 378—380 sekä *Tibal* s. 3—4.

Kuvaavana seikkana mainittakoon myös, että Ranskassa on erityisellä lailla (15/2 1872) jo ennakolta järjestetty varsin merkillisellä tavalla eräänlainen tosiasiallinen vastarinta illegaalista hajoitustoimenpidettä vastaan. Heti sen tapahduttua kokoontuvat näet conseilles generaux ilman eri kutsua ja järjestävät arrondissementeissä paikallisen vastarinnan tuollaista valtiokaappausta vastaan. Tämän lisäksi ne kukin valitsevat kaksi edustajaa yhteistä edustuslaitosta varten, joka kokoontuu jonnekin sopivaksi katsottuun paikkaan. Siihen liittyvät myös ne kansanedustajat, joilla siihen suinkin on mahdollisuus. Tämän kokouksen asiana on sitten valtiokaappauksen valtakunnallisen vastustuksen järjestäminen. Vrt. *Matter* s. 130—135, *Duguit* IV s. 584—587 ja *Cannac* s. 82.

pauksessa myös tasavallan presidentti voivat joutua valtakunnanoikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa syytteeseen ja tuomituiksi rangaistukseen menettelystään.[24] Mutta kun tosiasiallinen tapausten kulku on tavallisesti tällöin jo aikoja sitten ratkaissut, mitkä seuraamukset tuosta toimenpiteestä ovat koituneet, ei eduskunnan ja vaalien osalta vastuunalaisuusoikeudenkäynti enää voi ainakaan käytännöllisesti tehokkaalla tavalla ratkaista kysymystä itse hajoitustoimenpiteen pätevyydestä tai mitättömyydestä.[25]

Kun siis varsinaisen hajoitustoimenpiteen oikeudellisen pätevyyden arvosteleminen ja määrääminen ei näytä käyvän sitovalla tavalla päinsä, on luonnollista, että samoin täytyy olla hajoitustoimenpiteeseen kuuluvista päätöksistä johtuvien oikeusseuraamustenkin laita. Hajoitustoimenpiteeseen kuuluvien ratkaisujen oikeudellista pätevyyttä ei niin ollen voitane saada tutkittavaksi eikä ratkaistavaksi myöskään ikäänkuin kiertoteitse sen tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä, joka kenties on mahdollinen sen oikeusseuraamuksien osalta.

Tämä pitää paikkansa myös uusien vaalien oikeudellisen pätevyyden osuudelta. Vaaleja koskevista erillisistä toimituksista voidaan aivan samoin kuin säännöllisissäkin vaaleissa tosin hakea muutosta lääninhallitukselta ja viime kädessä korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Voipa uusi eduskunta itsekin joutua tutkimaan ja ratkaisemaan edustajanvaalin pätevyyteen kuuluvia kysymyksiä (VJ 24 §). Näiden käsittelyjen ja ratkaisujen kohteeksi voi kuitenkin joutua ainoastaan vaalival-

---

[24] *Matter* s. 42—44 mainitsee, että Ranskassa ja Italiassa on aikaisemmin esitetty sellaistakin oppia, että parlamentin hajoitus olisi yksi niitä olennaisesti valtionpäämiehen toimi- ja harkintavaltaan kuuluvia toimenpiteitä, joista ministerit eivät muka voisi yleensä ollenkaan joutua oikeudelliseen vastuuseen. Tämän opin Matter kuitenkin puolestaan hylkää ja mainitsee päinvastaisena esimerkkinä Ranskasta Kaarle X:n ministerit, jotka joutuivat syytteeseen 1830 toimeenpannusta laittomasta hajoituksesta. Tämän syytteen johdosta 21/12 1830 annetussa tuomiossa lausuttiinkin nimenomaan: »si la volonté du roi Charles X a pu entraîner la determination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale». *Barthélemy & Duez* s. 623. Niinikään Mac Mahonin 1877 toimeenpanemaan hajoitukseen myötävaikuttaneitten ministereitten syytteeseen panemisesta tehtiin esityksiä, jotka eivät kuitenkaan johtaneet tulokseen. Vrt. myös *Matter* s. 129 ja *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 29—30 ja *sama,* Defensor Legis 1923 s. 65—76, *Wandersleb* s. 95 ja *Gebhard* s. 183.

[25] Siinä tapauksessa, että lainvastaisesti hajoitettu eduskunta voi vielä ainakin tosiasiallisesti kokoontua ja tehdä päätöksen syytteen nostamisesta, saattaa tuomioistuin tosin tavallaan joutua syytevaltaa koskevana ennakkokysymyksenä ratkaisemaan myös kysymyksen hajoitustoimenpiteen pätevyydestä sinänsä. Vrt. *Lammers* s. 116—117 ja *Küchenhoff* s. 622—623.

misteluissa, varsinaisessa vaalin toimittamisessa taikka vaalin tuloksen määräämisessä havaittavat erilliset virheellisyydet tai muut lainvastaisuudet, mutta ei sitävastoin varsinainen kokonais- tai peruskysymys, nim. se seikka, oliko uudet vaalit ylipäänsä toimitettava vai ei. Viimeksi mainitun kysymyksen ratkaiseminen menisi yli näiden viranomaisten toimivallan.

Samalla tavoin on myöskin muiden hajoitustoimenpiteestä johtuvien oikeusseuraamusten laita. Niiden pätevyys tai pätemättömyys riippuvat erottamattomasti niiden ratkaisujen pätevyydestä, josta ne ovat seuraamuksia. Loogillinen välttämättömyys kytkee tällä tavoin kaikkien eduskunnan hajoituksen muodostavaan tapahtumasarjaan kuuluvien oikeudellisten seikkojen pätevyyden niin sanoaksemme eräänlaiseen oikeudelliseen kohtalonyhteyteen hajoitustoimenpiteeseen kuuluvien päätösten kanssa.

Voimme siis todeta, että eduskunnan hajoitukseen kuuluvan tapahtumasarjan pätevyyden tai pätemättömyyden tutkiminen ja ratkaiseminen näyttäisi olevan jokseenkin heikolla pohjalla. Suurempi merkitys kuin tällaiselle jälkiperäiselle laillisuuskontrollille voitaneen eduskunnan hajoituksen valtiosäännönmukaisuuden takeina antaa niille hajoituspäätöksen tekemisessä noudatettaville menettelymuodoille, joita olemme aikaisemmin selostaneet ja joiden merkitystä valtiosäännön kokonaisuuden näkökulmasta katsottuna käymme tarkastamaan hajoitusoikeuden ja parlamentarismin periaatteiden välistä suhdetta koskevan esityksemme yhteydessä.

III. HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMINEN.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA.

Eduskunnan hajoitusta koskeva oikeussäännöstö ei ole irrallinen, hermeettisesti omaan yksinäisyyteensä suljettu oikeudellinen ilmiö. Puhtaasti oikeudelliseltakin kannalta tarkasteltuna se tietysti on oikeusjärjestyksen muuhun kokonaisuuteen kiinteästi kytkeytyvä ja senvuoksi myös täysin ymmärrettävissä vasta tuon kokonaisuuden yleiseen toimintaan liittyvänä, omalla tavallaan vaikuttavana osana. Niiden edellytysten ja toisaalta myös niiden tarkoitusten pohtiminen, jotka oikeusjärjestyksen ja valtiokoneiston kokonaistoiminnan yhteydessä saattavat koskea hajoitusoikeuden käyttämistä, on senvuoksi omansa luomaan uutta valoa ei ainoastaan hajoitussäännöstön omiin yksityiskohtiin, vaan myös oikeusjärjestyksen muihin osiin ja niiden muodostamaan kokonaisuuteen.

Tällainen tarkastelu niin sanoaksemme avarammasta oikeudellisesta näkökulmasta onkin tarpeellinen erityisesti hajoitussäännöstön kohdalta. Vaikka hajoitustoimenpiteen pääasialliseksi sisällöksi katsottaisiinkin — tässä tutkimuksessa esitetyllä tavalla — parlamentin kokoonpanon uudistaminen, merkitsee siihen ryhtyminen silloinkin poikkeuksellista järkytystä valtion kahden pääelimen, hallituksen ja parlamentin välisessä suhteessa. Erityisesti parlamentaarisessa järjestelmässä näyttäisi tuo suhde hajoituksen yhteydessä ainakin väliaikaisesti joutuvan kerrassaan pois säännönmukaiselta tolaltaan. Hajoitusvallan käyttäminen saattaa niin ollen joissakin tilanteissa joutua vaikuttamaan aivan ratkaisevasti noiden elinten asemaan yleensäkin. Hajoitussäännöstö saattaa siten olla joskus valtiojärjestyksen keskeisin saranakohta, ja yleensäkin sen voi edustuksellisessa hallitusjärjestelmässä sanoa ikäänkuin sijaitsevan valtiokoneiston pääakselilla.

Ennenkuin voisi muodostaa täydellistä kuvaa hajoitussäännöstön merkityksen kaikista puolista, olisi omaan valtiojärjestykseemme kuu-

luvien oikeudellisten seikkojen lisäksi selvitettävä myös tuon säännöstön asema muunlaisten valtiojärjestysten niin sanoaksemme teknillisessä rakenteessa. Samoin olisi myös tutkittava niiden erilaisten poliittisten olosuhteiden vaikutus, joiden vallitessa säännöstöä on jouduttu tai voidaan joutua soveltamaan käytäntöön. Vasta näiden seikkojen yhteydessä voisi sitten tulla punnittavaksi myös se merkitys ja arvo, mikä parlamentin hajoitukselle on annettava yleisten valtio-opillisten teoriain ja systeemirakennelmain kannalta. Varmaankin juuri keskeistä asemaansa saa hajoitussäännöstö kiittää siitä, että se kaikissa näissä suhteissa on joutunut monipuolisten lainsäädännöllisten järjestelyjen, käytännöllisten sovellutusten ja teoreettisten tutkimusten kohteeksi.

Sitä tehtävää suorittaessamme, jonka olemme tälle tutkimukselle asettanut, emme kuitenkaan voi, kuten jo on sanottu, lähteä näitä laajoja kysymyksiä pohtimaan. Meidän on pysyttävä oman maamme valtiosäännön ja puhtaasti oikeudellisen tutkimuksen puitteissa. Tämä metodisyistä sekä tilan ja ajan puutteesta johtuva rajoitus on syytä pitää mielessä erityisesti nyt, kun ryhdymme selvittämään hajoitussäännöstön asemaa oman oikeusjärjestyksemme kokonaisuuden kannalta. Saattaaksemme hajoitussäännöstön erillisenä oikeudellisena instituutiona lähemmäksi käytännöllistä todellisuutta sekä saadaksemme samalla elävää taustaa esityksellemme hajoitussäännöstöstä valtiojärjestyksen kokonaistoiminnan yhteydessä vaikuttavana tekijänä tulemme kuitenkin heti aluksi tekemään eräänlaisen poikkeuksen yhtenäisen tutkimusmetodin ankarista vaatimuksista ja antamaan lyhyen kuvauksen meillä käytännössä sattuneiden hajoitustapausten tosiasiallisista vaiheista sekä niiden poliittisluonteisistakin syistä ja seurauksista.

Tarkoituksemme on aluksi selvitellä niitä valtiosääntömme rakenteesta johtuvia seikkoja, jotka voivat koitua hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen syyksi tai tarkoitukseksi, sekä senjälkeen käsitellä niitä rajoittavia edellytyksiä, joita voi hajoitusvallan käyttämiselle koitua oikeusjärjestyksen muista säännöksistä sekä hajoitusoikeuden suhteesta niihin. Lopuksi yritämme syventyä niihin pulmakysymyksiin, jotka johtuvat hajoitussäännöstön ja valtiosäännössämme omaksutun parlamentarismin välisestä suhteesta.

VI LUKU.

HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMISEN SYISTÄ JA TARKOITUKSISTA.

Eduskunnan hajoituksen tarkoitus ahtaimmalta oikeudelliselta kannalta katsoen on jokseenkin helposti määriteltävissä. Sinä täytyy näet lähinnä olla tietenkin niiden välittömien oikeusseuraamusten aikaansaamisen, jotka edellä esittämämme mukaan johtuvat hajoitustoimenpiteeseen kuuluvista päätöksistä. Kaiken muun voikin oikeastaan sanoa lankeavan oikeuden ahtaan ja jyrkkärajaisen näkökulman ulkopuolelle. Mutta sen lisäksi eduskunnan hajoitusta voidaan käyttää myös välikappaleena ja keinona sellaisten tarkoitusperien saavuttamiseksi taikka sen käyttäminen on omansa johtamaan taikka siinä on muuten otettava huomioon sellaisia näkökohtia, että niillä voi olla oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta katsottuna mielenkiintoa myös tutkimukselle, jonka varsinainen tehtävä rajoittuu vain eduskunnan hajoituksen oikeudellisen puolen selvittämiseen.

Kun tarkastelu laajennetaan tällä tavoin koko oikeusjärjestyksen näkökulmasta tapahtuvaksi, on se omansa viemään siihen, että tutkittavien tarkoitusperien oikeudellinen luonne ikäänkuin ohenee. Näin on asian laita varsinkin sellaisten valtiojärjestykselle keskeisten elinten kuin parlamentin ja hallituksen valtuuksia ja suhteita koskevan tarkastelun.[1] Lopulta tarkoitusperien oikeudellinen puoli voi jopa koko-

[1] Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita kysymys siitä, voidaanko — ja millä tavoin — parlamentin hajoituksen avulla saada ratkaisu asiaan, joka on synnyttänyt ristiriidan hallituksen ja parlamentin välille. Osoituksena siitä, että kysymykselle pyritään antamaan vahvasti oikeudellinen luonne, voidaan mainita, että hajoituksesta tällaisessa tapauksessa usein puhutaan käyttämällä juridista terminologiaa, kuten kansaan »vetoamista», kansan »tuomiota» tai »välitystuomiota». Toisaalta näyttävät poliittisen todellisuuden tekijät, kuten myöhemmin tulemme huomaamaan, kuitenkin vaikuttavan, että hajoitustoimenpiteellä ei useinkaan ole eikä itse asiassa ehkä voikaan olla tuollaisen ratkaisun luonnetta. Ks. jäljempänä s. 225—227 ja 386—387.

naan häipyä ja sulautua yhteen muiden teleologisten näkökohtien ja lähinnä poliittisten ja valtio-opillisten näkökohtien kanssa. Tällaisten oikeudellistenkin seikkojen tarkastelu tapahtuisi senvuoksi oikeastaan ehkä luontevimmin noiden muiden näkökohtien yhteydessä.

Kun tämän tutkimuksen tehtävää, kuten sanottu, ei kuitenkaan ole ulotettu noin laajalle, mutta toisaalta ei myöskään ole katsottu voitavan jättää hajoitussäännöstömme tätäkään puolta huomiota vaille, on tällä kohdalla tyydytty tavallaan puolinaiseen ratkaisuun. Aikomuksemme näet on lyhyesti selostaa meillä käytännössä sattuneitten hajoitustapausten vaiheet, niihin kulloisissakin olosuhteissa johtaneet syyt sekä tosiasialliset seuraamukset, jotka niistä johtuivat. Näiden seikkojen esittämisellä jo sellaisenaan luodaan valoa hajoitussäännöstön puhtaasti oikeudellistenkin tarkoitusten selvittelylle ja joka tapauksessa saadaan pohjaa sille esitykselle, joka eräänlaisena tiivistelmänä on sijoitettu tämän luvun loppuun, sekä muullekin myöhemmälle esityksellemme.

A. KÄYTÄNNÖSSÄ SATTUNEET HAJOITUSTAPAUKSET SEKÄ NIIDEN SYYT JA SEURAUKSET.

1. Keisarivallan aika.

Venäjän keisarivallan aikana, valtiojärjestyksemme ollessa luonteeltaan vahvasti hallitsijavaltainen, hajoitustoimenpiteelläkin saattoi olla tarkoituksia ja päämääriä, jotka nykyisenä parlamentarismin aikakautena olisivat ilmeisesti oikeudenvastaisia. Eduskunnan hajoitusta voitiin silloin käyttää ja todellisuudessa käytettiinkin räikeästi eräänlaisena aseena eduskuntaa ja sen ilmaisemaa kansan mielipidettä vastaan. Tämän vuoksi koko hajoitussäännöstö joutui siinä määrin huonoon huutoon, että sen edelleen säilyttäminen itsenäistyneen maamme valtiosäännössä herätti, kuten historiikin yhteydessä on mainittu, aluksi jonkin verran epäilyksiä.

Kuitenkin on todettava, että ensimmäisessä meidän valtiosääntömme mukaan toimeenpannussa eduskunnan hajoituksessa, vaikka se toimitettiinkin uuden sortokauden aikana, sen juuri alkaessa, nuo piirteet eivät vielä esiinny erityisen selvinä. Valtiollinen tilanne, joka siihen johti, oli itse asiassa niin sekava ja poikkeuksellinen, ettei hajoitustoimenpiteen syitä eikä tarkoitusta, sitä päämäärää, mihin toimenpiteellä pyrittiin, sen yhteydessä oikeastaan voikaan yksiviivaisen selvästi määritellä.

Silloin oli eduskunnassa porvarilliselta taholta tehty välikysymys eräistä venäläisellä taholla ilmenneistä maallemme vihamielisen mielialan ilmauksista ja Mechelinin senaatin toimenpiteistä niiden johdosta. Välikysymyksestä toimitettiin täysistunnossa 27 päivänä maaliskuuta 1908 pitkällinen keskustelu. Äänestyksissä sen päätyttyä ensiksi vanhasuomalaisen puolueen ehdotus epäluottamuslauseeksi senaatille hylättiin 117 äänellä 67 vastaan. Sosialidemokraattien ehdottama epäluottamuslause, jossa tavattoman ankarin sanoin moitittiin senaattia sekä myöntyväisyydestä venäläisiä kohtaan että uudistusvihamielisyydestä, jopa köyhälistön sorrostakin, tuli senjälkeen hyväksytyksi vanhasuomalaisten äänestystaktillisen menettelyn vuoksi. Viimeksi mainitut eivät tosin lainkaan hyväksyneet näin ankaraa ja tuolla tavoin perusteltua epäluottamuslausetta, mutta kun ne olivat kiihkeässä vastustusasenteessa Mechelinin senaattia kohtaan, he pidättyivät viimeisestä ja ratkaisevasta äänestyksestä, jolloin se tuli hyväksytyksi 71 äänellä 47 vastaan.

Harkittuaan ensin eduskunnan hajoittamisesityksenkin tekemistä senaatti lopulta päätyi pyytämään eroa. Venäläisellä taholla oli kuitenkin mm. jo puhemies Svinhufvudin valtiopäivien avajaisissa pitämä puhe, jossa oli tuotu julki huolestuminen F. Seynin nimittämisestä kenralikuvernöörin apulaiseksi, herättänyt ärtymystä, jonka sitten tuo eduskunnan hyväksymä räikeä epäluottamuslause sai lopullisesti purkautumaan. Senvuoksi keisari, kenraalikuvernöörin esityksen mukaisesti ja Venäjän ministerineuvoston mielipidettä noudattaen, 6 päivänä huhtikuuta 1908 määräsi eduskunnan hajoitettavaksi.[2]

[2] Toimenpiteelle ei esitetä mitään perusteluja hajaantumista koskevassa avoimessa kirjeessä ja käskyssä eikä myöskään uusia vaaleja koskevassa asetuksessa. Siitä pöytäkirjasta, joka Venäjän ministerineuvostossa laadittiin edellä mainittua valtiopäivien epäluottamuslausepäätöstä käsiteltäessä, ilmenee kuitenkin, että ratkaisuun oli vaikuttamassa useita syitä. Tapausten kulun selostuksen jälkeen, jossa mm. viitataan puhemies Svinhufvudin vastauspuheessa muka esitettyyn »sopimattomaan moittimiseen» ja »räikeihin huomautuksiin» sekä väitetään hänen rohjenneen jopa »vähentää Hänen Majesteetilleen kuuluvaa arvonimeä», pöytäkirjassa lausutaan: »Tarkastettuaan tämän asian ja huomattuaan, että valtiopäivien tekemä päätös on keisarikunnan hallitusta loukkaava ja vaatii heti toimenpiteitä sen vastustamiseksi, on ministerineuvosto tullut siihen päätökseen, että kenraalikuvernöörin esittämä ratkaisu on katsottava ainoaksi oikeaksi ja välttämättömäksi. Ministerineuvoston vakaumuksen mukaan eivät Suomen nykyiset valtiopäivät, jotka ovat osoittaneet äärimmäistä suuntaansa jo ennenkin, käsiteltäessä apurahan myöntämistä valtakunnanrahastoon sotilastarpeisiin, ole mitenkään enää siedettävissä. Sitä paitsi olisi valtiopäiväin hajoittaminen hyödyksi maalle, koska on syytä otaksua, että uudet vaalit takaavat Suomen tulevilla valtiopäivillä maltillisempain ja lainkuuliaisempien

Vaaleissa ei puolueiden voimasuhde eduskunnan kokoonpanossa suurestikaan muuttunut. Vanhasuomalaisten edustajamäärä vain supistui hiukan kun taas maalaisliiton kasvoi. Hajoitustoimenpiteestä ei siis ollut lainkaan tuloksena eduskunnan muuttuminen myöntyväisemmäksi Venäjän vallanpitäjien toivomaan suuntaan. — Tämän kysymyksen yhteydessä esille tullut senaatin vaihtuminen tapahtui parin kuukauden kuluttua hajoituksesta. Mechelin sai eron, jonka jälkeen suoritettiin senaatin uudestaan muodostaminen. Hajoitustoimenpiteellä ei ollut niihin mitään välitöntä vaikutusta.[3]

Seuraava ja järjestyksessä siis toinen eduskunnan hajoitus tapahtui sitävastoin olosuhteiltaan ja ulkonaisilta muodoiltaankin sortopolitiikan selvissä merkeissä. Vuoden 1909 varsinaisten valtiopäivien puhemies Svinhufvud oli niiden avajaisissa kenraalikuvernöörin esittämästä hallitsijan nimenomaisesta toivomuksesta huolimatta rohjennut kosketella sitä levottomuutta ja niitä huolia, joita eräiden ns. yleisvaltakunnallisten, Suomea koskevien asioiden alistaminen Venäjän ministerineuvoston virallisesti tarkastettaviksi ja sitä koskevan Suomen perustuslakien vastaisen venäläisen säännöksen antaminen olivat maan väestössä herättäneet. Tätä ei tietysti voitu korkeimmalla taholla ilman muuta sivuuttaa. Hallitsijan oli yksinkertaisesti päästävä tuollaisista epämiellyttävistä valtiopäivistä. Ensin harkittiin valtiopäivien lopettamista heti alkuunsa keisarille kuuluvan vallan nojalla. Kun lopettajaisjuhlallisuuksissa pidettävä puhemiehen puhe kuitenkin olisi jälleen voinut johtaa sangen kiusalliseen tilanteeseen, päädyttiin lopulta käyttämään toista vaihtoehtoa, eduskunnan hajoitusta, josta annettiin määräys 21 päivänä helmikuuta 1909.[4]

---

ainesten enemmistön. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on ministerineuvosto ollut sitä mieltä, että on välttämätöntä heti hajoittaa Suomen nykyiset valtiopäivät — — —.» Ks. Mikä vei eduskunnan hajoittamiseen. Päivänkysymyksiä 8 s. 154. Ks. myös virallista uutista Uuden Suomettaren lisälehdessä 6/7 1908 ja pääkirjoitusta 7/4 1908 sekä nuorsuomalaisen puolueen näkökohtia esittävää lentokirjasta: Valtiopäivien hajoittaminen ja sen syyt.

[3] Tästä hajoituksesta ks. myös *Langhoff* III s. 115—142, *Juva* IX s. 476—479, *Schybergson* s. 325—327, *Björksten*, SvT 1930 s. 405 ja *Lindman*, Parlamentarismens införande s. 10—11.

[4] Eduskunnan hajaantumista koskevassa avoimessa kirjeessä ja käskyssä esitetään tällä kertaa toimenpiteelle perustelut, jotka kuuluvat: »Näitä varsinaisia Valtiopäiviä avattaessa otti niiden puhemies, vastoin Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtiopäiväjärjestyksen 24 §:ää ja huolimatta siitä huomautuksesta, joka hänelle Meidän

Tällä kertaa oli hajoituksen toimeenpanijoilla entistäkin vähemmän aihetta odottaa eduskunnan kokoonpanon ja mielipiteen uusien vaalien avulla muuttuvan poikkeavaksi siitä, mitä Svinhufvud oli puheessaan tuonut esiin. Kaikki puolueet olivat tässä peruskysymyksessä yhtä mieltä, ja niiden voimasuhteet pysyivätkin vaaleissa miltei ennallaan. Mutta sikäli hajoitustoimenpide kuitenkin saavutti tarkoituksensa, että se lannisti eduskunnan pidättäytymään mielialojensa yhtä vapaasta ilmaisemisesta. Seuraavien valtiopäivien avajaisissa Svinhufvudkin, joka jälleen oli valittu puhemieheksi, katsoi välttämättömäksi rajoittua vain viittaukseen luottamuksesta oikeuden voimaan sekä alamaisen tervehdyksen esittämiseen. Eikä myöhempienkään valtiopäivien avajaisten yhteydessä enää esitetty sellaista, mikä olisi kärjistänyt eduskunnan ja hallitsijan välisen ristiriidan purkautumaan hajoitustoimenpiteeseen.

Mutta muualla valtioelämässä jouduttiin pakosta ristiriitoihin, joissa sortajan mahti löysi eduskunnan hajoituksesta sopivan purkautumistien. Siten oli kolmanteen eduskunnan hajoitukseen välittömänä aiheena eduskunnan kieltäytyminen hyväksymästä armollista esitystä ns. sotilasmiljoonista, koska esitystä pidettiin perustuslainvastaisena. Keisari oli (7/10 1909) allekirjoittanut julistuksen, jonka mukaan suomalaisten asevelvollisuutta koskevat kysymykset oli järjestettävä yleisvaltakunnallisen lainsäädännön eli siis venäläisten lakien avulla. Tähän perustuslakiemme vastaiseen julistukseen nojaten hän samanaikaisesti päätti eduskunnalle annettavaksi esityksen sen rahamäärän myöntämisestä, joka Suomen oli Venäjän valtakunnan rahastoon suoritettava korvaukseksi siitä, että suomalaisilta ei vaadittu mieskohtaisen asevelvollisuuden suorittamista. Eduskunnassa tämä esitys kuitenkin hylättiin suurella

---

osotuksestamme oli tehty, lausuakseen Eduskunnan puolesta sopimattoman arvostelun Ministerineuvoston Armossa vahvistetusta päätöksestä niiden Suomen asiain käsittelyn järjestyksestä, jotka koskettavat Keisarikunnan etuja. Tämä arvostelu osottaa, että Eduskunta väärin käsittää sanotun lainsäädäntötoimenpiteen todellisen merkityksen, jonka toimenpiteen tarkoituksena on ainoastaan niiden yleisvaltakunnallisten etujen suojeleminen, jotka aina ovat ensi sijassa turvattavat.

Koska Me siitä tosiasiasta, että tällaisia sopimattomia arvosteluja on lausuttu, huomaamme, että Eduskuntaa tässä tapauksessa ei ole ohjannut tietoisuus Suomen todellisesta hyvästä, joka on koko valtakunnan etuihin erottamattomasti yhdistetty, emme tällaisten asianhaarain vallitessa odota hyödyllisiä tuloksia Eduskunnan töistä sen nykyisessä kokoonpanossa.»

Tästä hajoitustapauksesta ks. myös *Langhoff* I s. 170—176, *Hjelt* I s. 221—223 ja 250—254, *Juva* IX s. 498—501 ja *Schybergson* s. 334—335.

äänten enemmistöllä, koska se nojasi perustuslainvastaisiin edellytyksiin. Samalla pyydettiin, että paljon ristiriitoja aiheuttanut asevelvollisuuskysymys ratkaistaisiin perustuslainmukaisessa järjestyksessä. Niinikään olivat valtiopäivät samaan aikaan esittäneet vastalauseensa rautatielaitoksen venäläistämisestä. Näiden päätösten johdosta hallitsija ikäänkuin rangaistukseksi antoi 17 päivänä marraskuuta 1909 määräyksen eduskunnan hajoituksesta.[5]

Eduskunta kokoontui vaalien jälkeen, joissa puolueiden voimasuhteet jatkuvasti pysyivät jokseenkin ennallaan, ja joutui heti jatkamaan ponnistuksiaan laittomien toimenpiteiden torjumiseksi. Ristiriita ei kuitenkaan heti puhjennut hajoitukseen, vaan valtiopäivät jatkuivat ja päätettiin asianmukaisessa järjestyksessä.[6] Mutta pian eduskunta kutsuttiin ylimääräisille valtiopäiville, jotka päätyivät järjestyksessä neljänteen eduskunnan hajoitukseen mitä räikeimpien sortotoimenpiteiden merkeissä.

Suomen perustuslaeista välittämättä keisari oli (30/6 1910) antanut Venäjän valtionelimissä säädetyn lain niiden lakien ja asetusten säätämisen järjestyksestä, joilla piti olla ns. yleisvaltakunnallinen merkitys. Tämän toimenpiteen kautta lainsäädäntö olisi olennaisesti siirtynyt Venäjän valtakunnanduumalle ja -neuvostolle sekä ministerineuvostolle. Tämä järjestely oli tarkoitettu välineeksi, jonka avulla suomalaisten vastarinta voitaisiin lopullisesti murtaa ja tehdä loppu heidän erikoisasemastaan. Eduskunta kutsuttiin nyt ylimääräisille valtiopäiville tuon ns. yleisvaltakunnallista lainsäädäntöä koskevan lain edellyttämällä tavalla valitsemaan Suomen edustajia Venäjän valtakunnanduumaan ja -neuvostoon sekä antamaan lausuntonsa ns. yhdenvertaisuuslakiehdotuksesta ja edellä mainittuja sotilasmiljoonia koskevasta lakiehdotuksesta. Kun ehdotukset olivat jyrkässä ristiriidassa perustuslakiemme kanssa, puhemies Svinhufvud kieltäytyi esittämästä niitä käsiteltäväksi, ja yksimielisesti häneen yhtyen eduskunta alamaisessa kirjelmässä esitti hallitsijalle, ettei se voinut, »maan perustuslakeja rikkomatta, ryhtyä valtiopäiväkutsumuksessa annettujen tehtävien täyttämiseen». Vastausta odotellessaan eduskunta ei kahden viikon aikana pitänyt lainkaan istuntoja. Lokakuun 8 päivänä 1910 saapuivat sitten avoin kirje ja käsky eduskunnan hajoittamisesta ja armollinen asetus uusien vaalien toimit-

[5] Hajoitusmääräyksessä ei esitetä mitään perusteluita toimenpiteelle. Ks. tästä hajoitustapauksesta myös *Juva* IX s. 503—505 ja *Schybergson* s. 336—337.

[6] Ei siis tapahtunut hajoitusta, kuten *Schybergson* s. 338 erheellisesti esittää.

tamisesta. Niissä ei taaskaan ole mainittu mitään perusteluja toimenpiteelle.

Uudet vaalit toimitettiin nytkin säännönmukaiseen tapaan ja niiden tuloksena oli suunnilleen entisenlainen eduskunta. Hajoituksen aiheena olleita ehdotuksia ei enää lainkaan annettu eduskunnalle, vaan Venäjän lainsäädäntöelimet käsittelivät ne ilman Suomen eduskunnan lausuntoa, minkä jälkeen keisari vahvisti ne voimaan tuleviksi.[7]

Tämän jälkeen ei eduskunnan ja keisarin välinen ristiriita enää kärjistynyt siihen määrään, että se olisi johtanut eduskunnan hajoituksiin. Ne olivat sitäkin helpommin vältettävissä, kun v:n 1914 varsinaisten valtiopäivien jälkeen eduskunta keisarivallan koko loppuaikana lainvastaisesti jätettiin kerrassaan koolle kutsumatta. Mutta vaikka poliittiset syyt eivät enää johtaneetkaan hajoitustoimenpiteeseen, kävi sellainen vielä keisarivallankin aikana kerran tarpeelliseksi ja silloin varsin erikoisten seikkojen vuoksi. Toukokuun 9 päivänä 1913 annetulla asetuksella määrättiin näet uudet vaalit toimitettavaksi, ja se tapahtui, kuten edellä (s. 172 viite 130) on selvitetty, siitä syystä, että vaalikauden päättymistä ja säännöllisten vaalien toimittamisajankohtaa koskevassa kysymyksessä oli ilmennyt niin suuria tulkintavaikeuksia ja ristiriitaisuuksia maan korkeimpien hallituselinten, kenraalikuvernöörin ja senaatin välillä, että eduskunnan hajoitusta merkitsevä uusien vaalien määrääminen katsottiin tarpeelliseksi.

Edellä selostettuja keisarivallan aikana toimeenpantuja eduskunnan hajoituksia tarkastellessamme huomaamme niissä varsin selvänä tyyppiominaisuuden, johon jo edellä viitattiinkin. Hajoitusvaltaa käytettiin silloin pääasiallisesti aseena eduskuntaa vastaan tämän toimiessa kansan mielipiteen ilmaisijana ja maan perustuslaillisten oikeuksien puolustajana. Eduskunnan hajoitukseen ei ryhdytty kansan tahdon selville saamiseksi, vaan se oli useimmiten vain valtionpäämiehen ylivallan ilmaus uppiniskaista kansaneduskuntaa kohtaan, joka ei ollut »mitenkään enää siedettävissä» tai jolta ei katsottu voitavan odottaa maan »todellisen hyvän» mukaisia »hyödyllisiä tuloksia».

Eduskunnan hajoituksia voidaan tällä tavoin, vastakohtana kansansuvereenisuuden ilmaisijalle, pitää eräänlaisena ruhtinassuvereenisuuden välikappaleena. Nämä eduskunnan hajoitukset ovat olleet sellaisia, jotka muutamien tutkijoiden mielestä on erotettava omaksi tyyppi-

[7] *Juva* IX s. 513—523, *Schybergson* s. 338 ja *Hakkila* s. 441.

ryhmäkseen, ns. monarkkiseksi hajoitusoikeudeksi.[8] Sellaisina niitä tosin täytynee pitää meidän silloiseen hallitsijavaltaiseen valtiosääntöömme soveltuvina. Huomattava kuitenkin on, että maamme suuriruhtinas samalla oli meitä sortaneen jättiläisvaltakunnan hallitsija, jonka laillisia oikeuksia samalla käytettiin välikappaleina muiden lainvastaisten hankkeiden toteuttamiseksi. Tämä seikka antaa tuon ajan eduskunnan hajoituksille oman erikoisleimansa.

2. *Keisarivallan kukistumisen ja nykyisen hallitusmuodon voimaan tulemisen välisenä aikana.*

Kun keisarin valtaistuin Venäjällä kukistui, oli siitä seurauksena suuria muutoksia valtiollisiin oloihin myös meidän maassamme. Seuranneena interregnumin aikana erityisesti kysymys entisen suuriruhtinaan vallan ja siis myös hajoitusvallan oikeasta haltijasta oli suuren epämääräisyyden varassa. Mutta myös valtiojärjestyksen yleiseen luonteeseen oli tapahtuneilla tosiasioilla voimakas välitön vaikutuksensa. Ruhtinassuvereenisuuteen nojaavasta järjestelmästä ei vallankumouksen jatkuessa enää voinut olla puhetta. Joka tapauksessa ei eduskunnan hajoittamisvaltaa enää sen jälkeen käytetty edellä kuvatun monarkkisen hajoitusoikeuden hengessä. Eduskunnan hajoitusten tarkoitukset ovat siitä lähtien olleet suurin piirtein sopusoinnussa sen kanssa, että uusien vaalien tulosta on kunnioitettava kansan tahtona. Hajoitustoimenpiteeseen ei ole sittemmin turvauduttu aseena eduskuntaa ja kansan mielipidettä vastaan, vaan sen voi sanoa siitä lähtien ainakin pääasiallisesti toimineen kansansuvereenisuuden välineenä.

Sekin eduskunnan hajoitus, joka historiallisesti vielä kuuluu Venäjän vallan aikaan ja johon senvuoksi vielä myös liittyy selvä valtiollisesta riippuvaisuussuhteestamme aiheutuva tarkoitus, on valtio-oikeudelliselta ja -opilliselta kannalta ehkä pääasiallisesti jo luettava tähän ryhmään. Muussa kohdin se tarkoituksensa puolesta — siinä olojen sekavuutta kuvastaen — onkin oikeastaan varsin epämääräinen ja sikäli oikeudelliselta kannalta varsin vähän mielenkiintoinen. Tapausten kulku oli tällöin pääpiirteissään seuraava.

Eduskunta oli heinäkuussa 1917 hyväksymällään ns. valtalailla päättänyt ottaa korkeimman vallan haltuunsa. Kaikesta huolimatta

[8] Mainittakoon, että Preussissa ns. »konfliktiaikana» 1862—1866 Bismarckin johdolla toimeenpannut valtiopäivien hajoitukset olivat niinikään tyypillisiä monarkkisen hajoitusvallan ilmauksia ja sellaisina jossakin määrin muistuttivat näitä. Ks. niistä esim. *Matter* s. 149—162 ja *Schmitt* s. 353—354.

päätettiin tämä laki kuitenkin vielä lähettää jonkinlaista vahvistamista varten Venäjän väliaikaiselle hallitukselle, joka siihen asti oli tosiasiallisesti käytellyt tuota suuriruhtinaalle ennen kuulunutta ns. korkeinta valtaa. Väliaikainen hallitus vastasi tähän esitykseen antamalla 31 päivänä heinäkuuta 1917 manifestin eduskunnan hajoituksesta. Tuossa laajasti perustellussa asiakirjassa esitetään syynä hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiseen edellä mainittu eduskunnan hyväksymä valtalaki, jolla eduskunta väliaikaisen hallituksen mielestä oli ylittänyt toimivaltansa. Korkeimman vallan haltijan oikeuksien varjelijana, jona väliaikainen hallitus piti itseään Suomenkin osalta, se ei voinut »tunnustaa Suomen Eduskunnalle oikeutta edeltäpäin omavaltaisesti rajoittää Venäjän tulevan Perustuslakiasäätävän kokouksen tahtoa ja lakkauttaa Venäjän vallan valtuuksia Suomen lainsäädäntöä ja hallintoa koskevissa asioissa». Senvuoksi väliaikainen hallitus tahtoi vedota Suomen kansaan. »Harkitkoon Suomen kansa itse kohtalonsa. Ratkaistuksi voi se tulla ainoastaan sopimuksen perusteella Venäjän kansan kanssa.» Väliaikainen hallitus aikoi, lausutaan manifestissa lopuksi, jättää vaalien jälkeen uudelleen kokoontuvalle eduskunnalle »lainmukaista käsittelyä varten esityksen Suomen sisäisten asiain ratkaisemisen järjestyksestä».

Manifestin perustelujen mukaan hajoitustoimenpiteen tarkoitus voidaan siis määritellä pääasiassa kahtalaiseksi: toisaalta Venäjän valtaoikeuksien säilyttäminen Suomessa ja toisaalta Suomen kansan mielipiteen selville saaminen maan »sisäisten asiain ratkaisemisen järjestyksestä».

Tämän hajoitustoimenpiteen yhteydessä virisi sitten, kuten historiikissa on mainittu, ankara kiista hajoitusvallan oikeasta haltijasta ja toimenpiteen pätevyydestä. Vaalit kuitenkin toimitettiin ja niihin käytiin osaksi valtalakikysymyksen merkeissä. Lisäksi ne saivat jo varsin vahvan leiman sellaisestakin ajatuksesta, joka valtalain aukaisemaa linjaa jatkaen ja ristiriidassa hajoitusmanifestin perustelujen kanssa tähtäsi maamme täydelliseen itsenäisyyteen. Todellisuudessa oli niissä hallitsevana pääkysymyksenä kuitenkin porvarien ja sosialistien välinen taistelu enemmistöstä eduskunnassa.

Vaalien tuloksena sosialidemokraattinen puolue, joka erityisesti oli ajanut valtalakia, menetti enemmistöasemansa, mutta itsenäistymisen ja Venäjästä irtautumisen ajatus oli uudessa eduskunnassa saanut lujan jalansijan. Vaalit ja niiden tulos eivät kuitenkaan olleet tässä kysymyksessä ratkaisevia. Tapausten virta oli syössyt vuorostaan väliaikaisen hallituksen vallasta ja nostanut tilalle bolševikit. Tilanne oli

uuden eduskunnan kokoontuessa siis kokonaan muuttunut. Eduskunnan tärkeimmäksi tehtäväksi tuli kuin tulikin itsenäisyysajatuksen laillinen vahvistaminen, jonka rinnalla valtalakikysymyksen myöhemmillä monilla vaiheilla oli toisarvoinen merkitys.[9] Mutta tosiasiallisesti voitiin itsenäisyys saavuttaa ja turvata vasta aseellisella taistelulla.

Seuraava eduskunnan hajoitus lankeaa jo itsenäistymisemme rajapaalun tälle puolen, mutta se sattui kuitenkin aikana, jolloin sekä valtiojärjestyksemme että muutkin valtiolliset olomme vielä olivat poikkeuksellisella kannalla. Valtiojärjestystämme ei ollut vielä nykyisellä hallitusmuodolla säännöstelty ja sen tulevasta rakenteesta oli varsinkin sen elimen kohdalta, jolle hajoitusvallan käyttäminen oli kuulunut ja vastaisuudessakin tuli kuulumaan, käynnissä ankara kiista. Nämä valtiollisten olojemme murrosvaiheeseen kuuluvat seikat ovat omansa erottamaan tämän hajoitustapauksen muista itsenäisyytemme aikana toimeenpannuista eduskunnan hajoituksista, samalla kun ne ovat omansa hämmentämään niitä tarkoituksia, joita tuolla toimenpiteellä oikeudelliselta kannalta voidaan katsoa olleen.

Eduskunnan kokoontuessa kapinan kukistamisen jälkeen jäi lähes puolet istuntosalin penkkiriveistä tyhjiksi melkein kaikkien sosialististen kansanedustajien jouduttua vangituiksi. Määräävillä tahoilla ei kuitenkaan haluttu välittömästi verisen veljessodan jälkeen ryhtyä eduskunnan hajoituksen ja uusien vaalien avulla uudistamaan eduskuntaa, vaan tarkoituksena oli kulumassa olleen vaalikauden loppuun asti tyytyä tuollaiseen tynkäeduskuntaan; lieneepä ajateltu lainmukaisten varamiestenkin puuttuessa tyhjien edustajanpaikkojen täyttämistä porvarillisilla varamiehillä.[10]

Mutta sitten tapaukset kehittyivät lähinnä valtiomuototaistelun vuoksi sillä tavoin, että eduskunnan hajoitus kävi välttämättömäksi. Oikeistopiirit ryhtyivät näet ajamaan suurella ponnella monarkkista hallitusmuotoa, mutta suurimman monarkiaa vastustavan puolueen pakollisesta äänettömyydestä huolimatta ei ehdotuksille saatu eduskunnassa riittävää kannatusta. Kaksikin monarkian pohjalle rakentuvaa hallitusmuotoehdotusta tosin eduskunnassa hyväksyttiin, mutta perustuslain vaatiman $^5/_6$:n enemmistön puuttuessa niitä ei voitu julistaa kiireellisiksi, joten ne jäivät lepäämään yli seuraavien vaalien.

---

[9] *Juva* X s. 117—230, 233—238 ja 250, *Schybergson* s. 356—366, *Hermanson,* JFT 1925 s. 36—62, *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 24—27 ja *Ruutu* s. 363. Vrt. myös *Tibal* s. 3—4.

[10] Ks. *Schauman* s. 32.

Niillä porvarillisillakin tahoilla, jotka vastustivat monarkiaa, vaadittiin nyt yhä kiinteämmin uusia vaaleja. Perusteena esitettiin useitakin varsin painavia syitä. Edelliset vaalit oli toimitettu valtalain ja itsenäisyysajatuksen merkeissä, minkä vuoksi siten valitulla eduskunnalla, joka lisäksi oli miltei puoleksi tynkä, ei ollut oikeutta ratkaista niin kauaskantoista, aivan uutta ja äkkiä entiselle kehitykselle oikeastaan vastakkaiseen suuntaan käännettyä kysymystä kuin monarkian vahvistamista ja kuningashuoneen valitsemista. Lisäksi vedottiin tietysti siihen, että kansan suuri enemmistö ja vajaalukuinen eduskunta olivat tässä mitä tärkeimmässä kysymyksessä ilmeisesti eri mieltä. Sen vuoksi esitettiinkin toisena vaihtoehtona valtiomuotokysymyksen jättämistä kansanäänestyksellä ratkaistavaksi.[11] Eritoten sen jälkeen kun monarkkinen hallitusmuotoesitys oli äänestetty lepäämään valtiosäännön mukaisesti juuri nimenomaan yli vaalien eikä tälle kiireelliselle kysymykselle ollut minkäänlaista muuta lainsäädännöllisen ratkaisun mahdollisuutta avoinna, olisi eduskunnan hajoitus tietysti ollut luonnollinen tilanteen ratkaisukeino.

Monarkistien taholla ei näille käsityksille kuitenkaan annettu ratkaisevaa merkitystä. Hylkäävän kannan tueksi heidän taholtaan esitettiin pääasiallisesti neljä vastasyytä: eduskunnalla oli laillinen valta, jopa velvollisuus ratkaista valtionpäämieskysymys, toiseksi ratkaisun erinomainen kiireellisyys, kolmanneksi vaalien toimittamisen todennäköisesti aiheuttama suuri kiihtymys veljessodan muutenkin repimän kansan keskuudessa sekä neljänneksi se seikka, että kapinaan ryhtymällä sosialistit olivat menettäneet oikeutensa olla mukana asiaa ratkaisemassa.[12] Eduskunnan enemmistö katsoi niin ollen voivansa pitää valtiomuotokysymystä periaatteellisesti ratkaistuna ja ryhtyä vanhan 1772-vuoden hallitusmuodon nojalla ilman muuta uuden kuninkaan vaaliin. Tällainen vaali toimitettiinkin 9 päivänä lokakuuta 1918. Maailmanpoliittiset tapahtumat tulivat kuitenkin väliin, ja Saksan keisarikunnan romahdettua piti valitun kuninkaan kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjottua kruunua. Monarkian aikaansaaminen oli siten joutunut lopulliseen umpikujaan.

---

[11] *Schauman* s. 25—26, 32, 47, 51, 68—69, 176, 180—198 ja *Ståhlberg,* Puheita 1919—1925 s. 169—171. Eduskunnassa näitä vaatimuksia esittivät varsinkin ed. Ståhlberg, Alkio, Rosenqvist ja Schauman (1917 II vp. ptk. s. 1248, 1668, 1696, 1826 sekä 1918 ylim. vp. ptk. s. 24, 47, 56—57 ja 59).

[12] *Schauman* s. 82. Eduskunnassa esitetyistä tällaisista käsityksistä voidaan panna merkille mm. senaatin puheenjohtajan Paasikiven (7/8 1918) sekä vapaaherra Wreden (12/7 1918) lausunnot (1918 ylim. vp. ptk. s. 77—91 ja 1652—1653).

Tämän jälkeen ei tilanteeseen voinut olla muuta ratkaisua kuin eduskunnan hajoitus. Sitä ei enää miltään taholta vastustettukaan, ainoastaan ajankohdasta oli jonkin verran erimielisyyttä.[13] Marraskuun 27 päivänä 1918 erosi Paasikiven senaatti ja nimitettiin uusi hallitus Ingmanin johdolla. Sen esittelystä annettiin vihdoin seuraavan joulukuun 23 päivänä avoin kirje ja käsky uusien vaalien toimittamisesta. Siinä kiinnittää huomiotamme se seikka, että toimenpiteelle ei esitetä minkäänlaisia perusteita. Toinen merkille pantava seikka tämän hajoituksen yhteydessä on, että valtiomuotokysymyksen ratkaisun kiireellisyyden ja toisaalta tulo- ja menoarviokäsittelyn välttämättömyyden välisessä puristuksessa jouduttiin ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan kerran käyttämään sitä meidän hajoitussäännöstömme tarjoamaa erikoismahdollisuutta, että eduskunnan koossaoloa ja työskentelyä jatkettiin hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä huolimatta aina uusiin vaaleihin asti.

Tasavallan kannattajat saivat suuren enemmistön vaaleissa, jotka siten ratkaisivat valtiomuotokysymyksen kohtalon. Uudessa eduskunnassa saatiin nykyinen hallitusmuoto vihdoin hyväksytyksi kiireellisen perustuslainsäädäntöjärjestyksen edellyttämällä enemmistöllä.[14]

3. *Nykyisen hallitusmuodon voimassaolon aikana.*

Kun itsenäistynyt maamme oli saanut valtiomuotonsa sekä valtiojärjestyksensä muutkin perusteet uudessa hallitusmuodossa vahvistetuksi, päättyi valtio-oikeudellinen väliaikaisuuden tila ja alkoi säännöllinen kausi, joka siitä lähtien on jatkunut. Poliittiselta kannalta eivät olot nuoressa valtakunnassa kuitenkaan ilman muuta vakiintuneet. Juuri vakavammat poliittiset häiriöt ovatkin luoneet ne tilanteet, joissa hajoitusoikeus senjälkeen on joutunut näyttelemään merkittävää osaa. Nämä häiriömomentit ovat omansa vaikeuttamaan näidenkin hajoitustapausten oikeudellista arviointia, mutta vakiintunut ja vieraiden tekijöiden vaikutuksesta vapaa valtiojärjestys luo sille nyt kuitenkin kiinteän ja yhtenäisen perustan.

---

[13] Kuten s. 97 viitteessä 6 on mainittu, esitettiin eduskunnassakin siitä välikysymys senaatille ja käytiin sen johdosta laaja keskustelu. Ministeristö, joka hajoitustoimenpiteeseen myötävaikutti, asetettiin, kuten s. 331 viitteessä 114 esitetään, kaikkien eduskuntaryhmien sopimuksen perusteella.

[14] Tästä eduskunnan hajoituksesta ks. esim. *Schauman* passim, *Schybergson* s. 421—423 ja *Crozat* s. 380—383.

Eduskunnan hajoitus v. 1924.

Ensimmäinen uuden hallitusmuodon säännösten nojalla suoritettu eduskunnan hajoitus jouduttiin toimeenpanemaan varsin poikkeuksellisissa poliittisissa oloissa, joissa se herätti osittain varsin kiivastakin mielten kuohua. Oikeudelliseltakin kannalta tämä hajoitustoimenpide välittömästi herätti jonkin verran kiistaa, ja sittemmin se on erikoisen laatunsa vuoksi joutunut tutkijoiden mielenkiinnon kohteeksi ympäri maailmaa.[15] Tämä tutkijoiden erityinen huomio ei kuitenkaan ole johtunut siitä tarkoituksesta, johon toimenpiteellä pyrittiin, vaan tuon hajoitustoimenpiteen erikoisesta toteuttamistavasta. Tämä hajoitus suoritettiin, kuten myöhemmin tulemme lähemmin selvittämään, näet tasavallan presidentin henkilökohtaisesta aloitteesta vastoin eduskunnan enemmistön ja siihen nojaavan ministeristön tahtoa uuden, vartavasten sitä tarkoitusta varten muodostetun hajoitusministeristön avulla.

Syynä tähän toimenpiteeseen näyttää olleen pääasiassa kaksi toistensa yhteydessä olevaa seikkaa: toisaalta eduskunnan vajaalukuisuus ja toisaalta se vakava häiriytymisen uhka, joka siitä näytti tulevan sekä välittömästi että varsinkin välillisesti koitumaan eduskunnan työskentelylle ja siten koko valtiollisen elämän säännölliselle menolle. Tapausten kulku oli pääasiassa seuraava.

Kommunistisen puolueen koko eduskuntaryhmä, 27 kansanedustajaa, oli syyskesällä 1923 pidätetty ja asetettu valtiopetoksellisesta toiminnasta syytteeseen Turun hovioikeudessa, joka oli sittemmin julistanut heidät vangituiksi. Tämän johdosta eduskunta toimi koko syysistuntokauden vajaalukuisena eikä sitä voitu ajatella saatavankaan täysilukuiseksi, ennenkuin tuomioistuin olisi joko laskenut syytteessä olevat kansanedustajat vapaalle jalalle ja edustajantointaan täyttämään taikka lainvoimaisella päätöksellä ratkaissut kysymyksen heidän ja heidän varamiestensä edustajankelpoisuudesta. Tuomioistuimen lopullinen päätös taas oli odotettavissa vasta pitkällisen oikeudenkäynnin jälkeen, ja syytettyjen vapaalle jalalle laskeminenkin oli varsin epätodennäköistä.

Vaikka porvarillisella taholla nähtävästi pyrittiinkin välttämään vasemmiston vajaalukuisuuden hyväksi käyttämistä asioiden ratkaisuissa eduskunnassa ja sen valiokunnissa, alettiin sosialidemokraattien

---

[15] Sitä ovat käsitelleet mm. *Berlin* I s. 446, *Burdeau* s. 125 ja 131, *Castberg*, Opløsningsrett s. 11, *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 286—287 ja *sama*, La Responsabilité s. 131, *Couzinet* s. 515, *Fournier* s. 94—95, *Headlam-Morley* s. 201 ja *Tibal* 19 ja 22—24.

taholla kuitenkin yhä kiinteämmin vaatia tilanteen selvittämistä jollakin tavalla. Niinpä tehtiin sosialidemokraattien taholta ensin 19 päivänä lokakuuta kysymys ja sitten 30 päivänä marraskuuta välikysymys siitä, aikooko hallitus ja millä tavoin ja kuinka nopeasti ryhtyä toimenpiteisiin eduskunnan saattamiseksi täysilukuiseksi. Valtiosääntöisesti huomionarvoisena perusteena vedottiin esitettyjen vaatimusten tueksi mm. siihen seikkaan, että kun noin 1/3 maan työväestöstä oli edustusta vailla, ei vasemmisto esim. voinut äänestää mitään lakiehdotusta yli vaalien.

Hallituksen taholta kysymykseen annetussa vastauksessa viitattiin tärkeihin asioihin, kuten tulo- ja menoarvioesitykseen, jotka oli ensiksi saatava käsitellyksi, sekä välikysymykseen annetussa vastauksessa siihen, että hovioikeus lähitulevaisuudessa näyttäisi saavan jutun käsittelyn päättymään. Kun jutussa ei vielä ollut tuomioistuimen päätöstä, ei hallitus katsonut asianmukaiseksi ottaa harkittavakseen, oliko ryhdyttävä eduskunnan hajoitukseen. Tämän kantansa johdosta hallitus sai 7 päivänä joulukuuta luottamuslauseen 98 äänellä 54 vastaan. Niinikään ei tasavallan presidentin puheeseen valtiopäiväin lopettajaisissa 8 päivänä joulukuuta 1923 sisältynyt minkäänlaista viittausta eduskunnan hajoituksen mahdollisuudesta — pikemminkin päinvastoin.

Kun hovioikeuden päätöstä ei seuraavan vuoden alussa ja uusien valtiopäivienkään lähestyessä alkanut kuulua, näyttää käyneen ilmeiseksi, että sosialidemokraattien taholla oli mieliala ratkaisevasti kallistunut turvautumaan valtiopäivien alkaessa äärimmäisenä keinona eduskuntalakkoon, jolla oli jo syysistuntokaudella uhkailtu ja jonkin verran valiokuntatyön osalta käytännössäkin kokeiltu. Tämä menettely, joka sellaisenaan olisi tietysti ollut lainvastainen, olisi johtanut erittäin vaikeaan tilanteeseen.[16] Varsinkin sen vuoksi, että kaikki valiokunnat oli valittava heti valtiopäivien alussa koko niiden ajaksi, olisi tuollainen lakko, joka olisi merkinnyt sitä, että vain 60 % eduskunnan jäsenmäärästä olisi ottanut sen työskentelyyn osaa, aiheuttanut luonnottoman tilanteen eduskunnan toimintaan. Porvarillisten puolueiden taholla pysyttiin kuitenkin melko yksimielisesti edelleen sillä kannalla, että eduskunnan hajoitukseen olisi ryhdyttävä vasta sitten,

[16] Sivumennen mainittakoon, että Belgiassa näyttää 1864 sattuneen samantapainen tilanne. Siellä oikeistopuolueet näet tekivät parlamenttilakon ja lamasivat parlamentin työskentelyn, mistä oli seurauksena edustajakamarin hajoitus. *Taron* s. 85.

kun kommunistiedustajat oli ainakin ensimmäisessä asteessa tuomioistuimen päätöksellä julistettu edustajankelpoisuutensa menettäneiksi.

Myöskin Kallion ministeristö pysyi yksimielisesti kielteisellä kannallaan hajoituskysymyksen suhteen, mutta lienee kuitenkin tehnyt sellaisen välitysehdotuksen, että eduskunta olisi heti valtiopäiville kokoonnuttuaan, valiokuntavaalejakaan suorittamatta, päättänyt hajaantua lomalle, kunnes hovioikeus olisi antanut päätöksensä. Kun valtiopäiväjärjestys silloinkin [17] ilmeisesti edellytti, että valtiopäivien avajaiset oli välittömästi niiden alussa toimitettava, minkä jälkeen oli nimenomaisestikin säädetty määräajassa toimitettavaksi mm. valiokuntain jäsenten vaali, ei tuota ehdotusta valtiosäännönkään kannalta oikeastaan voitu pitää ainakaan suositeltavana.

Tasavallan presidentti asettuikin sille kannalle, että tuollaista menettelyä ei voitu hyväksyä.[18] Kun ministeristö kuitenkin pysyi omaksumallaan kannalla, presidentti katsoi tilanteen muodostuneen sellaiseksi, että hänen oli välttämätöntä puuttua henkilökohtaisesti asioiden kulkuun. Presidentti ilmoitti Kallion ministeristölle pitävänsä välitöntä hajoitustoimenpidettä välttämättömänä ja aikovansa joka tapauksessa ryhtyä siihen viipymättä. Ministeristö ei katsonut voivansa myötävaikuttaa tällaiseen päätökseen, minkä vuoksi pääministeri Kallio jätti 16 päivänä tammikuuta 1924 presidentille hallituksensa eronpyynnön. Kärjistyneestä tilanteesta ja sen äärimmäisistä vaikeuttamisyrityksistä huolimatta presidentin kuitenkin onnistui parin kolmen päivän kuluessa saada aikaan korkeista virkamiehistä kokoonpantu, toimitusministeristön luonteinen Cajanderin ministeristö, joka nimitettiin 18 päivänä tammikuuta samalla kun edelliselle hallitukselle myönnettiin ero. Samana päivänä presidentti uuden ministeristön ensimmäisessä istunnossa antoi avoimen kirjeen ja käskyn uusien vaalien toimittamisesta. Siinä ilmoitettiin toimenpiteen syyksi nimenomaan se seikka, että »Eduskunnan tosiasiallinen kokoonpano on tullut säännönmukaisesta poikkeavaksi ja se on omiansa vaikeuttamaan eduskuntatyötä».

Vaalit sujuivat säännönmukaisesti. Kun ei ollut laillisia keinoja, joilla kommunistien osanotto niihin olisi voitu estää, hekin saivat jälleen uuteen eduskuntaan edustajansa, joskin lukumäärältään jonkin verran vähentyneinä. Puolueiden voimasuhteet eivät muutenkaan

[17] Nykyisin se on nimenomaan säädettykin VJ 26 §:ssä.

[18] Mainittakoon, että myös edellisten valtiopäivien puhemies Virkkunen oli tasavallan presidentille lähettämässään kirjelmässä suositellut eduskunnan välitöntä hajoittamista.

sanottavasti muuttuneet. Mutta toimenpiteeseen ryhdyttäessä asetettu päämäärä oli kuitenkin saavutettu: eduskunta oli jälleen täysilukuinen ja valtioelämää uhanneet vakavat häiriöt oli vältetty ja päästy taas säännöllisiin oloihin. Vaikka toimenpiteeseen ryhtyminen aluksi herätti varsin kiivaita mielipiteen ilmauksia oikeiston taholta, ei vaalien jälkeen kokoontuneilla valtiopäivillä sen johdosta esitetty moitteita miltään taholta.[19]

Eduskunnan hajoitus v. 1929.

Seuraava eduskunnan hajoitus on siitä erikoinen, että sitä voidaan pitää ainoana itsenäisyytemme ja oikeastaan hajoitussäännöstömme koko muunkin voimassaolon aikana suoritetuista hajoitustoimenpiteistä, jonka voi sanoa tapahtuneen jokseenkin säännöllisissä valtiollisissa oloissa. Syynä siihen oli hallituksen ja eduskunnan enemmistön välinen niin sanoaksemme normaali ristiriita, joka koski virkamiesten palkkauskysymyksen ratkaisemista. Tosin oli tässäkin kysymyksessä esitetty tyytymättömyyden ilmauksia virkamiesten taholta varsin voimakkaalla tavalla, jopa viitattu mm. virkamieslakon mahdollisuuteen. Tilanne ei kuitenkaan ollut eduskunnan ulkopuolella kärjistynyt millään tavoin uhkaavaksi ja olisi ilmeisesti ollut ilman eduskunnan hajoitustakin hallittavissa, vaikka eduskunta olisi kiistanalaisessa palkkauskysymyksessä tehnyt minkälaisen päätöksen tahansa. Palkkariitaa voitiin niin ollen ilmeisesti pitää säännöllisen valtioelämän piiriin kuuluvana ilmiönä. Hajoituksen syynä oli vain tyypillinen ministeristön ja eduskunnan välinen poliittinen riitakysymys, joka tahdottiin, kun sovittelua ei saatu aikaan, alistaa uusissa vaaleissa valitsijakunnan ratkaistavaksi.

Helmikuun 15 päivänä 1929 Mantereen ministeristö oli jättänyt eduskunnalle ohjelmansa mukaisen esityksen virkamiesten palkkojen korottamisesta. Esitys sai eduskunnan enemmistön taholta varsin viileän vastaanoton, joka ilmeni siinäkin, että viipyi lähes kahden kuukauden aika, ennenkuin valtiovarainvaliokunta sai valmiiksi esitystä koskevan mietintönsä, joka sekin, kun se lopulta valmistui, oli kielteinen. Kun myös suuri valiokunta oli tullut esitykseen kuuluvan laki-

[19] Tämän hajoituskysymyksen vaiheista mm. *Tarkiainen* s. 180—186, *Lindman* s. 218—221 ja 229—233, *Ståhlberg* s. 65—67, *Hermanson*, JFT 1924 s. 55—56 ja 63, *Erich* II s. 95, *sama*, Svensk Tidskrift 1924 s. 95 ja *sama*, SvT 1930 s. 501—502, *Björksten* s. 236, *Kallio* s. 49—50 sekä Kokoomuspuolueen vaalikirja 1924 s. 3—11, Edistyspuolueen puoluehallituksen kertomus 1923—1924 s. 3—10 ja Kertomus maalaisliiton toiminnasta v:lta 1924 s. 4—5.

esityksen kohdalta kielteiseen tulokseen, pääministeri katsoi tarpeelliseksi esittää täysistunnossa mainitun lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä pitkän ja ponnekkaan lausunnon, jonka lopussa hän peitetysti viittasi myös eduskunnan hajoituksen mahdollisuuteen lausuen epäilyksen, että eduskunta tuskin tulkitsi tässä kysymyksessä oikein kansan mielialaa.[20] Kaikesta huolimatta eduskuntakin ratkaisevassa toisessa käsittelyssä hylkäsi lakiehdotuksen.

Kun ehdotus 19 päivänä huhtikuuta 1929 tuli kolmanteen käsittelyyn, jolloin hallituksen kantaa ei tosin enää voitu saada laiksi, mutta sitävastoin oli vielä mahdollisuus myöntää tarpeelliseksi katsottava rahamäärä palkkojen parantamiseksi kulumassa olleen vuoden loppuosaa varten, oli ilmassa jo selvä hajoituksen tuntu.[21] Kuitenkaan ei pääministeri, joka oli henkilökohtaisesti varsin voimakkaasti ajanut palkkojen korotusasiaa, eivätkä muutkaan hallituksen jäsenet tällöinkään nimenomaisesti viitanneet hajoitusmahdollisuuteen. Ennen äänestystä pääministeri vain ilmoitti edustajien tietoon, että hallitus katsoi voivansa tyytyä niiden pienempien määrärahojen hyväksymiseen, joita kahdessakin välitysehdotuksessa oli esitetty.[22] Tästä voitiin kuitenkin päätellä, että ratkaisu, jonka eduskunta tuli tekemään, pakottaisi hallituksen jyrkkään kannanottoon. Loppujen lopuksi eduskunta kuitenkin hylkäsi molemmat välitysehdotukset, äänimäärän ollessa ratkaisevassa avoimessa äänestyksessä 128 57:ää vastaan.

Pari tuntia tämän äänestyksen jälkeen, jota niissä olosuhteissa oli pidettävä selvänä epäluottamuslauseena Mantereen ministeristölle,

---

[20] 1929 I vp. ptk. s. 729.

[21] Mm. ed. Niukkanen (1929 I vp. ptk. s. 824—825) sekä ed. Virkkunen (1929 I vp. ptk. s. 827—829) käsittelivät lausunnoissaan eduskunnan hajoituksen mahdollisuutta, edellisen pitäessä sitä luonnollisena hallituksen ja eduskunnan enemmistön välisen sovittamattoman ristiriidan ratkaisuna ja jälkimmäisen, vaikka puolsikin hallituksen ehdotuksen hyväksymistä, tuosta toimenpiteestä kokoomuspuolueen eduskuntaryhmän nimissä varoittaessa. Nämä puheenvuorot ja varsinkin ed. Niukkasen sekä ed. Juutilaisen (1929 I vp. ptk. s. 833) lausumat osoittavat, että hajoitustoimenpiteellä uhkaaminen ei suinkaan ollut omansa nostamaan hallituksen arvovaltaa eikä lujittamaan sen asemaa, vaan kenties päinvastoin ärsyttämään oppositiota yhä kiivaampaan vastustukseen.

[22] 1929 I vp. ptk. s. 847. Hallituksen esityksessä ehdotettu vuotuinen palkkamäärärahan lisäys oli 85.495.000 mk ja kulumassa olleen vuoden loppuosalle tarvittava osuus siitä 45.700.000 mk. Viimeksimainittu määrä oli toisessa välitysehdotuksessa alennettu 41.000.000 mk:aan ja toisessa 25.500.000 mk:aan, mikä kuitenkin oli tarkoitettu vain vuoden viimeisen neljänneksen ajaksi. Se määrä, minkä eduskunta, kaikki edellä mainitut ehdotukset hylättyään, lopulta hyväksyi, oli vain 3.500.000 mk koulunopettajien tuntipalkkioiden korottamiseen.

tasavallan presidentti päätti tuon ministeristön myötävaikutuksella antaa avoimen kirjeen ja käskyn uusien vaalien toimittamisesta ja eduskunnan välittömästä hajaantumisesta. Merkillistä kyllä ei tuossa asiakirjassa lainkaan ilmoiteta syytä toimenpiteeseen ryhtymiseen. Siinä viitataan vain aivan ylimalkaisesti »kansan menestyksen ja valtion edun» vaatimuksiin. Kaksi ministeriä oli vastustanut toimenpidettä, mutta he eivät kuitenkaan katsoneet välttämättömäksi sen johdosta erota, vaan ainoastaan ilmoittivat eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan.[23]

Vaalit käytiin huomattavalta osalta virkamiesten palkkausasiain merkeissä, mutta niiden tulos muodostui hallitukselle selväksi tappioksi. Enemmistön saaminen palkankorotusasian taakse oli tuskin alun perinkään ollut odotettavissa. Mutta ei vielä sillä hyvä. Palkankorotuksia kannattanut suhteellisen pieni vähemmistö supistui entisestäänkin. Edistys- ja kokoomuspuolue, jotka korotusesitystä kannattivat, menettivät 9 edustajanpaikkaa ja niistä 8 pääasialliselle vastustuspuolueelle, maalaisliitolle. Päämäärä, johon hajoitustoimenpiteellä oli pyritty, jäi niin ollen saavuttamatta ja vaalien tulos muodostui hallitukselle ankaraksi tappioksi. Mantereen ministeristö ei kuitenkaan eronnut heti vaalien jälkeen, vaan vasta eduskunnan kokoonnuttua elokuun 1 päivänä. Tilalle tuli voittoisan opposition suurimmaksi ryhmäksi paisuneen maalaisliiton muodostama ministeristö Kallion johdolla.[24] Kaikesta huolimatta juuri tämä sama voittoisan opposition

[23] Ministeri Ingman, johon ministeri Castrén yhtyi, lausui eriävässä mielipiteessään mm.: »Mielestämme ei ole syytä ehdottaa Tasavallan Presidentille uusien eduskuntavaalien toimittamista ja eduskunnan hajoittamista, antamatta virkamiesten palkkausasiassa eduskunnassa muodostuneelle enemmistölle tilaisuutta muodostaa sen luottamusta nauttiva hallitus. En voi nimittäin pitää todennäköisenä että asian nykyisessä vaiheessa toimeenpannut uudet vaalit tulisivat tuottamaan virkamieskysymyksen onnelliselle ratkaisulle enempää kuin muutenkaan maan asiain hoidolle edullisia tuloksia.»

[24] Tilannetta kuvasivat puhemies Kallion sanat valtiopäivien avajaisissa: »... vaaleissa ... on kansalla ollut tilaisuus lausua mielensä hajoitetun eduskunnan toiminnasta ja määrätä nykyisen eduskunnan kokoonpano. Kansa ottikin entistä vilkkaammin osaa vaaleihin. Me voimme nyt todeta, että eduskunnan kokoonpano suurin piirtein jäi vaaleissa ennalleen. Valitun eduskunnan velvollisuus on nyt jatkaa edeltäjänsä työtä.»

Mainittakoon, että sosialidemokraattiset valiokunnan jäsenet ehdottivat sittemmin hallituksen kertomuksen (v:lta 1929) johdosta annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön (1930 I vp. mietintö n:o 3) liittämässään vastalauseessa eduskunnan taholta lausuttavaksi mm., että »hallituksen puheenaolevaa toimenpidettä on pidettävä vahingollisena maan taloudelliselta kannalta ja sisäpoliittisista syistä sekä että eduskuntaa ei pitäisi hajoittaa toisluokkaisten syiden perusteella». Täysistunnossa

muodostama uusi ministeristö ajoi uudessa eduskunnassa sangen huomattavan määrärahan myöntämistä virkamiesten palkkojen korottamista varten. Eduskunnan enemmistö kuitenkin supisti korotuksen aivan vähäiseksi ja seuranneen taloudellisen pula-ajan vuoksi palkankorotusasia sittemmin menetti aktuaalisuutensa.[25]

Eduskunnan hajoitus v. 1930.

Uusi eduskunta ei kuitenkaan joutunut kauaa jatkamaan edeltäjänsä työtä. Seuraavana vuonna virisi voimakas kommunisminvastainen, poliittinen liikehtiminen, ns. lapuanliike, jonka luomassa poikkeuksellisessa valtiollisessa tilanteessa päädyttiin jälleen eduskunnan hajoitukseen. Poliittinen poikkeustilanne on omansa jonkin verran hämmentämään tämänkin hajoitustapauksen kohdalla sen syiden ja tarkoitusperien oikeudellista arviointia. Mutta toimenpiteen pääasiallisena tarkoituksena ilmenee kuitenkin melko selvästi sen uusintakäsittelyn kiirehtiminen, joka valtiosääntömme mukaan on tavallista perustuslainsäädäntöjärjestystä noudatettaessa välttämätön vaalien jälkeen kokoontuvassa uudessa eduskunnassa.

Hallituksen pyynnöstä puhemies oli kutsunut eduskunnan kesälomaltaan koolle mm. käsittelemään ns. kommunistilakeja, joista ehdotukset tasavallan suojelulaiksi ja valtiopäiväjärjestyksen vaalikelpoisuutta koskevan 7 §:n muutoksiksi edellyttivät perustuslainsäädäntö-

uudistettuna tämä ehdotus kuitenkin hylättiin seisaalleen nousten (1930 I vp. ptk. s. 741).

Tämän hajoituskysymyksen vaiheista ks. myös *Tarkiainen* s. 186—190 ja Edistyspuolueen puoluetoimikunnan kertomusta 1/4 1929—31/3 1930 s. 3—6.

[25] Meikäläiselle parlamentarismille tyypillisenä seikkana mainittakoon, että vaalien tuloksen selvästi ilmaisemasta tappiostaan huolimatta myös Mantereen ministeristö valmistutti uudelle eduskunnalle joukon hallituksen esityksiä, mm. tulo- ja menoarvioesityksen, jossa se kaikesta huolimatta katsoi voivansa vähentämättömänä uudistaa myös aikaisemman esityksensä virkamiesten palkankorotuksesta. Uusi Kallion ministeristökin näyttää puoltaneen palkankorotuksia varten niin suurta määrärahaa kuin 35.000.000 mk:aa, jota valtiovarainvaliokunta ehdotti. Vedoten pääasiassa alkavan talouspulan oireisiin eduskunnan enemmistö kuitenkin hylkäsi tämän ehdotuksen ja myönsi vain 10.000.000 mk palkkojen tasoituksiin. Hallituksen ja valtiovarainvaliokunnan kannattama määrä ei tosin ollut muuta kuin runsaasti puolet siitä, mihin jo Mantereen hallitus olisi ollut valmis tyytymään, mutta sekin tiesi kuitenkin itse asiassa viisinkertaista lisäystä siihen korotukseen, mitä eduskunta ennen vaaleja oli pitänyt suurimpana mahdollisena, ja eduskunnan itsensäkin hyväksymä lisäys oli siihen verrattuna noin 1 1/2 kertaa suurempi lisäkorotus. Ks. 1929 II vp. ptk. s. 1550—1558 ja 1559—1576.

järjestyksen noudattamista. Kommunistilakien käsittely joutui kuitenkin aluksi vaiheeseen, joka oli vähällä johtaa sellaiseen tulokseen, että hajoitustoimenpide ei niiden vuoksi olisikaan enää ollut tarpeellinen. Eduskunnassa näytti näet olevan muodostumassa jopa kiireellisen perustuslainsäädäntöjärjestyksen edellyttämä $^5/_6$:n enemmistö ns. Kivimäen linjan taakse, joka tarkoitti sellaista muutosta hallituksen esittämiin lakeihin, että vaalikelpoisuuden menettäminen olisi tullut riippumaan varsinaisten tuomioistuinten ratkaisusta eikä siis vaalilautakunnan, maaherran ja korkeimman hallinto-oikeuden, kuten hallituksen esitykset edellyttivät. Tälle eduskunta-aloitteeseen perustuvalle kannalle, joka siis hallituksen esitysten tavoin myös olisi evännyt vaalikelpoisuuden kommunisteilta, näyttivät sosialidemokraatitkin olevan valmiit taipumaan sekä hyväksymään lakiehdotukset senmukaisina ja myös tasavallan suojelulain muiden mukana.[26] Tällainen ratkaisu olisikin nähtävästi paremmin sopinut oikeusjärjestyksemme rakenteeseen.

Tapausten kulkuun vaikutti kuitenkin kenties ratkaisevasti se seikka, että sekä eduskunta että hallituskin joutuivat toimimaan kommunismia hävittämään nousseen kiihtyneen kansalaismielialan voimakkaan vaikutuksen, jopa painostuksen alaisena. Niissä oloissa Svinhufvudin ministeristö, aluksi nähtävästi epäröityään, katsoi lopulta kuitenkin tarpeelliseksi pitää kiinni alkuperäisistä hallituksen esityksistä. Hallitus ei oikeastaan käyttänyt nimenomaista eduskunnan hajoituksen uhkaa taivuttaakseen eduskunnan enemmistön hyväksymään tämän kantansa. Esitysten ollessa toisessa käsittelyssä pääministeri päinvastoin viittasi ministeristön eroamisen mahdollisuuteen, ellei esityksiä hyväksyttäisi. Itse asiassa tämä viittaus oli silloisissa oloissa nähtävästi tehokkaampi taivutuskeino kuin hajoitusuhka, sillä ilman silloista hallitusta ja sen pääministerin arvovaltaa olisi kiihtynyttä mielialaa todennäköisesti ollut varsin vaikeata taltuttaa. Ilmeisen vastahakoisesti[27] eduskunnan porvarillinen enemmistö lopulta taipui hallituksen tahtoon. Sosialidemokraatit sitävastoin eivät katsoneet voivansa myöntyä niin pitkälle, minkä vuoksi lakiesitysten taakse ei lopultakaan saatu kiireellisen käsittelyjärjestyksen edellyttämää $^5/_6$:n enemmistöä.

---

[26] Vrt. esim. ed. Puhakan ja Kalliokosken lausuntoja 12/7 ja 15/7 1930 (1930 I vp. ptk. s. 1079 ja 1112).

[27] Vrt. ed. Puhakan, Kalliokosken ja von Bornin lausuntoja 12/7 ja 15/7 1930 (1930 I vp. ptk. s. 1079, 1112 ja 1126).

Eduskunnan hajoittaminen oli tällöin välttämätön tuon lainsäädäntötyön nopean loppuunsaattamisen vuoksi. Hajoitusajatukseen näkyikin suhtauduttavan suopeasti oikeastaan kaikkien muiden paitsi eräiden edellä mainitun Kivimäen linjan porvarillisten kannattajain taholta. Kun eduskunta kommunistisen eduskuntaryhmän jäsenten pidättämisen jälkeen tälläkin kertaa oli vajaalukuinen, oli luonnollista, että sosialidemokraatit suhtautuivat hyväksyvästi eduskunnan hajoituksen mahdollisuuteen ja sitä tietä tapahtuvaan työväen edustuksen täydentämiseen.[28] Niinikään korostettiin eräillä porvarillisilla tahoilla sitä seikkaa, että vaalien avulla saataisiin kiihoittuneelle kansalaismielialalle laillinen purkautumistie ja siten ehkä loppumaan se eduskunnan ulkopuolelta tuleva painostus sekä hallitusta että eduskuntaa kohtaan, joka itsenäisistä ja vastuuntuntoisista henkilöistä tuntui sietämättömältä.[29]

Hallituskin näyttää panneen painoa myös viimeksi mainitulle näkökohdalle.[30] Kun eduskunnan hajoitus joka tapauksessa oli tarpeen välttämättömien lainmuutosten aikaansaamiseksi, tasavallan presidentti antoi siitä määräyksen 15 päivänä heinäkuuta 1930 muutama tunti sen jälkeen, kun eduskunta oli tehnyt päätöksensä lakiehdotusten lepäämään jättämisestä. Presidentin antamassa avoimessa kirjeessä ja käskyssä mainitaan toimenpiteen syynä ensi sijassa juuri tuo perustuslainsäädäntöjärjestykseen kuuluva teknillinen välttämättömyys esitettynä miltei eräänlaisena moitteena, joka kohdistetaan eduskunnan vähemmistöön.[31]

Lakiehdotukset, jotka epäsivät kommunisteilta vaalikelpoisuuden, oli, kuten sanottu, vasta äänestetty lepäämään yli vaalien. Siitä huolimatta kommunistit joutuivat yleisen mielipiteen painostuksen alla

---

[28] Vrt. ed. Kedon lausuntoa 15/7 1930 (1930 I vp. ptk. s. 1104) sekä Sos.-dem. puoluetoimikunnan kertomuksia vv. 1929—1932 s. 7.

[29] Vrt. ed. Schaumanin lausuntoa 15/7 1930 (1930 I vp. ptk. s. 1110).

[30] Hajoitusmääräyksessä lausuttiin näet edellä mainitun lainsäädäntöteknillisen perusteen lisäksi toimenpiteen syynä mm.: »— — — kun nykyinen ajankohta valtakunnan sisäisen tilanteen takia muutoinkin vaatii vetoamista kansaan ja siten tilaisuuden valmistamista kaikille isänmaallisille kansalaisille liittyä mahdollisimman laajalti luottamukselliseen yhteistyöhön isänmaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen suojelemiseksi, tasavallan turvallisuuden ja kansan tulevaisuuden lujittamiseksi sekä valtiollisessa elämässä ilmenneiden epäkohtien poistamiseksi — — —.»

[31] »... esityksille hallitus on saanut eduskunnan enemmistön kannatuksen, mutta eduskunnan vähemmistö on, valtiopäiväjärjestyksen sille myöntämää mahdollisuutta käyttäen, estänyt hallitusta saamasta niitä valtuuksia, joita hallitus on ilmoittanut pitävänsä tehtävänsä suorittamiselle välttämättömänä.»

jäämään vaaleissa vaille omia ehdokkaita ja muutakin vaalitoimintaa. Siten tuli yksi kommunisminvastaisen kansanliikkeen tärkeimpiä päämääriä, kommunisteista täysin vapaa eduskunta, todellisuudessa jo tällöin saavutetuksi. Mutta myös sosialidemokraattien vaalitoiminta oli ehkä tavallista heikompaa, ja kansalaismielialan painostus näyttää jonkin verran ulottuneen siihenkin. Porvarillisella taholla sitävastoin vallitsi suuri innostus ja poikkeuksellinen yksimielisyys. Näiden seikkojen johdosta vaalien tulos muodostui sellaiseksi, että uuteen eduskuntaan tuli kuin tulikin lepäämässä olevien esitysten hyväksymiseen perustuslainsäädäntöjärjestyksessä tarvittava $^2/_3$:n enemmistö. Lakiehdotukset tulivat hyväksytyiksi tarkalleen tuolla vaaditulla enemmistöllä. Kun tämä oli omansa myös tuntuvasti rauhoittamaan kiihtynyttä mielialaa, voidaan sanoa, että tällä hajoitustoimenpiteellä tarkoitetut päämäärät tulivat siten täydellisesti saavutetuiksi.[32]

Tämä eduskunnan hajoitus onkin toistaiseksi viimeinen maassamme sattuneista. Edellä mainittujen tapausten lisäksi on käytännössä kuitenkin useasti muulloinkin ollut milloin vakavammin, milloin vähemmän vastuuntuntoisesti kysymys eduskunnan hajoituksesta. Erityisesti näyttää, varsinkin parlamentarismin sovellutuksen alkuaikoina, tällainen ajatus sukeltautuneen usein esille pitkällisten ja vaikeiden hallituspulien aikana soveliaaksi arveltuna keinona niiden selvittämiseksi. Tasavaltamme päämiehet ja muut valtion johdossa olevat henkilöt ovat kuitenkin yleensä suhtautuneet viisaan pidättyvästi tällaisiin esityksiin.[33]

Yleensäkin voitaneen panna merkille, että ajatus eduskunnan hajoittamisen mahdollisuudesta on tullut keskustelunalaiseksi vain silloin, kun valtioelämä on näyttänyt joutuvan umpikujaan, josta muuta ulospääsyä on ollut vaikeata löytää. Niin sanoaksemme säännölliseen poliittiseen työvälineistöön eivät hajoitusoikeuden käyttäminen enempää kuin sen uhka ole meillä yleensä kuuluneet. Niissä epäsäännöllisissä valtiollisissa oloissa, jotka jonkin aikaa jatkuivat vielä 1930 toimeenpannun eduskunnan hajoituksen jälkeenkin, saattoi parlamentaarisessa käytännössä kuitenkin panna merkille selvää taipumusta sellaiseen kehitykseen, että eduskunnan hajoituksesta ja sen uhkasta olisi voinut muo-

[32] Merkillistä kyllä ei hajoitustoimenpiteestä eikä sen syistä tai seurauksista näytä olevan mitään mainintaa 1930 II vp:lle annetussa hallituksen kertomuksessa toimenpiteistään tuona ajanjaksona eikä myöskään perustuslakivaliokunnan siitä antamassa mietinnössä. Tämän hajoituksen vaiheista ks. *Tarkiainen* s. 191—195 ja Sos.-dem. puoluetoimikunnan ja piiritoimikuntien kertomukset vv. 1929—1932 s. 5—12. Vrt. myös *Burdeau* s. 131.

[33] Vrt. *Tarkiainen* s. 195—196 ja *Lindman* s. 107—108 ja 151.

dostua väline, jolla eduskuntaa olisi voitu taivuttaa ehkä jatkuvamminkin mukautumaan hallituksen johtoon ja valtionpäämiehen henkilökohtaiseen auktoriteettiin.[34] Valtiollisen elämämme myöhemmissä vaiheissa nämä kehitystendenssit ovat kuitenkin jälleen hävinneet.

B. HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMISTARKOITUSTEN ERITTELYÄ VALTIOSÄÄNTÖMME KOKONAISUUDEN KANNALTA.

Hajoitusoikeuden käyttämisen tarkoituksia meidän oikeutemme kannalta selvitettäessä voimme edellä esitetyistä käytännöllisistä tapauksista tehdä sen johtopäätöksen, että eduskunnan hajoitus yleensä tulee kysymykseen vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Neljästä itsenäisyytemme aikana toimeenpannusta eduskunnan hajoituksesta on kolmeen ryhdytty epäsäännöllisissä valtiollisissa oloissa muuten pääsemättömään umpikujaan joutuneen tilanteen selvittämiseksi.

Kaikissa näissä tapauksissa toimenpiteellä onkin saavutettu päämäärä, joka siihen ryhtymiselle oli asetettu. Ensimmäisessä saatiin umpikujaan ajautunut hallitusmuotokysymys hajoituksen avulla uusitussa ja täydennetyssä eduskunnassa normaaliin ratkaisuun. Toisella hajoituksella saatiin vajaalukuinen eduskunta täydennetyksi ja valtioelämä siten säännöllisiin uomiinsa. Viimeisessä hajoitustapauksessa niinikään saatiin vajaalukuinen eduskunta täydennetyksi ja ennen kaikkea ne lainmuutokset nopeasti hyväksytyiksi, jotka olivat kiihtyneen tilanteen vaatimat ja sen rauhoittumisen edellytyksenä. Eduskunnan hajoitus on meillä siten käytännössäkin osoittautunut poikkeukselliseksi toimenpiteeksi, joksi mannermaisen hajoitusinstituutin luonne on sen tarkoittanutkin.

Vain yhdessä ainoassa tapauksessa, nim. vuonna 1929, hajoitustoimenpiteeseen on turvauduttu säännöllisissä poliittisissa oloissa. Siihen ryhdyttiin eduskunnan ja hallituksen välisen ristiriidan ratkaisemiseksi, hallituksen ajaman, mutta eduskunnan enemmistön vastustaman toimenpiteen läpiviemiseksi. Tuloksena oli tällöin hallituksen täydellinen epäonnistuminen. Ainoana seurauksena oli, että tilanne eduskunnan piirissä ehkä jonkin verran selveni, mutta peruspiirteiltään se pysyi aivan samanlaisena kuin se oli jo ennen hajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä. Riidanalaisessa kysymyksessä, virkamiesten palkka-asiassa päädyttiin

[34] Vrt. *Kastari* s. 22—23. Uuden Suomen pääkirjoituksessa 26 ja 27/9 1936 suositeltua eduskunnan hajoitusoikeuden käyttämistä, josta myöhemmin viitteessä 174 mainitaan, voitaneen pitää viimeisenä tuolle kehityssuunnalle ominaisena mielialan ilmauksena.

hajoituksen jälkeen ratkaisuun, joka varsin todennäköisesti olisi ollut jokseenkin samanlainen ilmankin sitä.

Mikä merkitys tälle hajoitustoimenpiteen tulokselle on annettava? Ensi näkemältä tuntuisi siltä, että tuon hajoitustoimenpiteen avulla olisi hallituksen ja eduskunnan välisessä kiistakysymyksessä saatu kansalta ratkaisu, jolla eduskunnan kanta hyväksyttiin ja hallituksen hylättiin. Hallituksen vedotessa kansaan olisi tämä niin ollen langettanut hylkäävän tuomion. Hallituspolitiikan kannalta tämän nähtävästi voikin sanoa pitävän paikkansa. Hallitus kärsi selvän tappion, mistä oli seurauksena sen ero, joskin myöhäinen.

Mutta kaikessa laajuudessaan arvosteltuna ja erityisesti varsinaisen asian ratkaisemisen kannalta ei tulos ole niinkään selvä eikä varma. Itse asia, kiista virkamiesten palkkauksen määrästä ei kenties sittenkään hajoitustoimenpiteen tuloksella tullut ratkaistuksi. Merkkeinä siihen suuntaan voidaan pitää niitä edellä viitattuja tosiseikkoja, 1) että Mantereen hallitus katsoi voivansa vielä hajoituksen ja vaalien jälkeenkin esittää aivan entisen esityksensä suuruisen korotusmäärärahan virkamiesten palkkoihin, 2) että uusikin hallitus, vaikka muodostettuna voittoisan opposition siitä ryhmästä, joka aikaisemmin oli kaikkein jyrkimmin vastustanut kiistanalaisia palkankorotuksia, katsoi nyt päinvastoin voivansa kannattaa niitä varten määrärahaa, joka itse asiassa merkitsi viisi kertaa suurempaa summaa kuin mihin eduskunnan suuri enemmistö oli katsonut olevansa valmis ennen hajoitusta taipumaan, 3) että eduskuntakin oli vähällä päätyä samanlaiseen loppuratkaisuun, koskapa sen kannanotoille niin tärkeä elin kuin valtiovarainvaliokunta jo oli asettunut tuota suurehkoa määrärahaa kannattamaan sekä 4) että eduskuntaa eivät näytä estäneen hyväksymästä tuota suurehkoa määrärahaa oikeastaan niinkään paljon hajoitustoimenpiteeseen ja sen tulokseen kuuluvat seikat kuin sivultapäin väliintulleet asianhaarat, ennen kaikkea alkavan pulakauden oireet ynnä 5) että myös eduskunta viimeksi mainituista seikoista huolimatta sittenkin myönsi palkkoihin lisäkorotuksen, joskin vain pienen.

Monet merkit viittaavat siis vahvasti siihen, että hajoitustoimenpiteellä ei itse asiassa saatukaan ratkaisua hallituksen ja eduskunnan välisen ristiriidan aiheuttaneessa varsinaisessa asiakysymyksessä, virkamiehille myönnettävän palkankorotuksen määrässä, taikka että ratkaisu joka tapauksessa oli varsin epäselvä ja tuskin lainkaan sitova. Kun toista vastaavanlaista tapausta ei ole käytännössä sattunut, ja Venäjän vallan aikaiset hajoitustapaukset tuskin kelpaavat perustaksi tämän kysymyksen arvostelemiselle nykyisen valtiojärjestyksemme puitteissa, ei

tässä kysymyksessä ole meillä voinut vakiintua mitään sitovaa oikeudellista sääntöä.

Käytännöllisen kokemuksen perustalta arvosteltuna meidän täytynee niin ollen jättää avoimeksi kysymys siitä, voidaanko eduskunnan hajoituksen avulla meillä sanan varsinaisessa mielessä vedota kansaan ja saada siltä sitova ratkaisu asiassa, jossa hallitus ja eduskunta ovat eri mieltä. Kielteisen vastauksen voisikin tietysti sanoa olevan sopusoinnussa sen valtiosäännön kohdan (VJ 11 §) kanssa, joka kieltää ns. imperatiivisen mandaatin ja säätää, että edustaja on velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset. Tällaista tulosta on niinikään omansa tukemaan se eduskunnan hajoituksen luonnetta käsiteltäessä esittämämme seikka, että hajoitukseen kuuluvat uudet vaalit ovat oikeudelliselta luonteeltaan säännöllisten vaalien kaltaiset, minkä vuoksi ne olennaisesti poikkeavat referendumista. Myös uusien vaalien jälkeen tulisi edustajien niin ollen saada ratkaista kantansa siihenkin kysymykseen, joka on ollut hajoituksen aiheena, vain henkilökohtaisen harkintansa perusteella.

Mutta siitä huolimatta voitaisiin hajoitustoimenpiteellä ajatella saatavan ja — kuten käytäntö hajoitusoikeuden kotimaassa, Englannissa on omansa osoittamaan — joissakin oloissa epäilemättä voidaankin saada myös sitova ratkaisu siihen kysymykseen, joka on ollut hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen aiheena. Se kielteinen tulos, mihin meillä toistaiseksi ainoaan tässä suhteessa mielenkiintoiseen hajoitustapaukseen liittyvät seikat viittaavat, on senvuoksi omansa kiinnittämään huomiota. Se näyttää voivan olla sitäkin merkittävämpi, kun tuollaista kansan ratkaisuun vetoamista varsin yleisesti pidetään hajoitustoimenpiteen päätarkoituksena.[35] Tämän käsityksen pohjalle pystytetään runsaasti ajatusrakennelmia, jotka tosin näyttävät käsittelevän parlamentin hajoitukseen liittyviä kysymyksiä etupäässä valtio-opilliselta tai poliittiselta

---

[35] Vrt. esim. *Matter* s. 21, 32 ja 276, *Redslob* s. 145, 177—178 ja 310, *Duguit* II s. 558, *Castberg,* Tidsskrift for retsvidenskab 1918 s. 279, *Pohl* s. 5, *Cannac* s. 22, 26 ja 68, *Wandersleb* s. 93 ja *Gordon,* La Responsabilité s. 154. Ks. myös *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 189 viite 1 ja *Estlander* s. 247.

Parlamentin hajoituksen ja vaalien merkityksestä valtiollisten kiistakysymysten ratkaisijana Englannissa ks. esim. *Ogg* s. 280, *Muir* s. 26—34, 153—155 ja 197—199, *Low* s. 54, 58—73, 81, 101—106 ja 147, *Dicey* s. 428—434, *Koulicher* s. 107 ja 110, *Hula* s. 375—376, *Headlam-Morley* s. 257—259, *Loewenstein* s. 258 sekä *Staaff* II s. 193 ja 362.

Tästä kysymyksestä yleensä vrt. myös *Brotherus* s. 49—50 ja *Erich* II s. 92. Eduskunnan ja kansanedustajan sekä toisaalta kansan välisestä suhteesta ks. esim. *Erich* I s. 267—270 ja 315—316, *sama,* Lakimies 1910 s. 55—65 ja *Hakkila* s. 405—410.

kannalta. Näyttääkin itse asiassa olevan niin, että myös tämä lähtökohta, kysymys kansan ratkaisuun vetoamisesta kuuluu — niin lainopillista terminologiaa kuin sen yhteydessä viljelläänkin — oikeastaan tuolle samalle vieraalle alalle, jonne emme voi oikeudellisen tutkimuksemme puitteista poiketa. Oikeudellisten näkökohtien piiriin kuuluvista tekijöistä näyttäisi ainoastaan vaalijärjestelmän laadulla, sillä seikalla, noudatetaanko vaaleissa suhteellista vaalitapaa vai enemmistövaalimenettelyä, voivan olla vaikutusta siihen merkitykseen, mikä kansan ratkaisuun vetoamiselle hajoitustoimenpiteen avulla on annettava. Mutta muulta ja sittenkin ehkä ratkaisevalta osaltaan se todennäköisesti riippuu sellaisesta oikeudellisen tutkimuksen ulkopuolella olevasta seikasta kuin asianomaisen maan puolueolojen luonteesta ja sitä kautta koko valtiollisen järjestelmän käytännöllisen toiminnan laadusta.

Mutta hajoitusoikeutemme käyttämistarkoituksissa voimme kuitenkin havaita muita näkökohtia, joilla on sekä välittömämpi että selvempi oikeudellinenkin merkitys kuin väitetyllä kansan ratkaisuun vetoamisella. Osittain nämä näkökohdat ovat tulleet esille edellä selostettujen käytännöllisten hajoitustapausten yhteydessä, osittain niitä voidaan ajatella esiintyvän vastaisuudessa eräiden valtiosääntömme erikoisuuksien ansiosta.

Meidän valtiosääntömme ei tosin tunne varsinaista legaalista, erityisettä toimenpiteettä vain lainsäännöksen nojalla tapahtuvaa eduskunnan hajoitusta, joita useissa muissa valtiosäännöissä tavataan. Mutta sen muutamat kohdat ovat kuitenkin omansa johtamaan tilanteisiin, joissa eduskunnan hajoitus saattaa sen säännösten erikoisuuden vuoksi käydä välttämättömäksi. Parhaan esimerkin sellaisesta tarjoaa edellä selostettu viimeinen eduskunnan hajoituksemme vuodelta 1930. Kun niinkin pienellä vähemmistöllä kuin eduskunnan kuudenneksella on mahdollisuus saada perustuslainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltävä lakiesitys äänestetyksi yli vaalien, saattaa tämä säännös helposti johtaa eduskunnan hajoittamisoikeuden käyttämiseen. Milloin tilanne kiireellisesti vaatii mainitunlaista lainsäädäntötoimenpidettä eikä tuollaista pientä vähemmistöä saada taipumaan, on hajoitusoikeuden käyttäminen varsin luonnollinen pulman ratkaisu. Noin pienen vähemmistön oikeutta koskevan säännöksen voitaneen itse asiassa katsoa epäsuorasti viittaavankin hajoitusoikeuden käyttämiseen. Sen tärkeimpänä tarkoituksena täytynee näet pitää sitä, että perustavaa laatua olevissa kysymyksissä on pienellekin vähemmistölle turvattava mahdollisuus saada eduskun-

nan enemmistön kannanotolle valitsijakunnan vahvistus, jota useinkaan ei taas saada tarpeeksi nopeasti ilman eduskunnan hajoitusta.[36]

Tuon säännöksen voidaan siis katsoa antavan vähemmistölle mahdollisuuden pakottaa hallitus ryhtymään hajoitustoimenpiteeseen aina, milloin nopea perustuslain muutos on tarpeen. Asettumalla vastustamaan kiireellistä ja välttämätöntä perustuslain muutosta voi eduskunnan kuudennes saattaa valtiokoneiston sellaiseen umpikujaan, josta ei löydy ulospääsyä muuta kuin eduskunnan hajoituksen kautta.[37] Tämä on yhteydessä sen myöhemmin kosketeltavan seikan kanssa, että valtiosääntömme on yleensäkin pyrkinyt antamaan vähemmistölle huomattavia jarrutusmahdollisuuksia ja siten joutunut oikeastaan käymään ristiin ehdottoman demokratian suoran linjan kanssa.

Eräänlaisen yhteyden voi katsoa olevan myös tavallisten lakien lepäämään jättämistä koskevan säännöksen (VJ 66,7 §) ja hajoitussäännöstön välillä. Kun eduskunnan kolmannekselle on annettu mahdollisuus saada tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus äänestetyksi yli vaalien, on säännöksen tarkoituksena tietysti antaa tuolle vähemmistölle mahdollisuus asian saattamiseen valitsijakunnan ratkaistavaksi. Kysymyksen ollessa kiireellisistä toimenpiteistä, joiden kohdalta säännöllisiä edustajanvaaleja ei voida odottaa, on eduskunnan hajoitus siis tällaisessakin tapauksessa luonnollinen toimenpide. Toinen asia sitten on, että edellä viitatuista poliittisluonteisista tekijöistä saattaa olla seurauksena, että kansa ei tässäkään tapauksessa kenties joudu antamaan varsinaista tosiasiallista ratkaisua kiistakysymykseen. Mutta hajoitustoimenpide saattaa kuitenkin olla omansa nostamaan lepäämässä olevaa lakiesitystä vaaleissa tavallista korostetummin esille.

Hajoitusoikeuden suhde siihen lepäämäänjättämisoikeuteen, jota tasavallan presidentille myönnetyn veto-oikeuden käyttäminen tavallaan merkitsee, saattaa, tosin vain kiertoteitse, muodostua itse asiassa samanlaiseksi. Presidentillähän on näet oikeus jättää eduskunnan hy-

---

[36] Mainittakoon, että *Wrede*, JFT 1922 s. 88 on sitä mieltä, että näin ankarasta enemmistövaatimuksesta huolimatta tämä perustuslain muuttamisjärjestys on sittenkin oikeastaan liian helppo. Tämän kiireellisen menettelyn poistaminenkin olisi hänen mielestään toisaalta kuitenkin arveluttavaa, koska siitä olisi seurauksena eduskunnan hajoituksen välttämättömyys jokaisessa kiireellisessä perustuslain muutoksessa.

[37] Tulo- ja menoarviokäsittelyn yhteydessä suoritettavalla jarrutuksella eduskunnan vähemmistöllä, kuten aikaisemmasta esityksestämme käy selville, ei sitävastoin ole reaalista mahdollisuutta pakottaa hallitusta eduskunnan hajoitukseen. *Estlanderin* s. 246—247 esittämiä näkökohtia lienee niin ollen pidettävä jokseenkin pelkästään akateemisina.

väksymä laki vahvistamatta, jolloin se tulee ilman hänen vahvistustaankin voimaan, jos eduskunta sen uusien vaalien jälkeen muuttamattomana äänten enemmistöllä hyväksyy (HM 19,2 §). Kun hajoitusvallan haltijana kuitenkin on samainen presidentti, jolle veto-oikeuden käyttäminenkin kuuluu, ei eduskunta voi välittömästi saada presidentin vahvistamatta jättämää lakia valitsijakunnan ratkaistavaksi. Mutta jos kysymys on ensiluokkaisen tärkeä taikka siitä on muusta syystä muodostunut vakava ristiriita eduskunnan enemmistön ja ehkäpä voimakkaasti henkilökohtaista vallankäyttöä yrittävän presidentin välillä, saattaa tilanne olla jonkinlaisen sisäisen luonteensa pakosta omansa silloinkin johtamaan eduskunnan hajoitukseen.

Eduskunnan enemmistö näet voi, vaikka eduskunnalla ei olekaan itsehajoitusoikeutta, jokseenkin helposti johtaa presidentin sellaiseen tilanteeseen, että hänen on joko peräydyttävä ja taivuttava eduskunnan tahtoon taikka turvauduttava hajoitustoimenpiteeseen. Antamalla ministeristölle epäluottamuslauseen sekä menettelemällä sen jälkeen samalla tavoin jokaisen uudenkin valtioneuvoston kanssa, jonka presidentti nimittää, eduskunta voi pakottaa presidentin siihen, että hänen on käytettävä hajoitusoikeuttaan, jotta hän voisi vapautua auttamattomasti vastustelevasta eduskunnasta ja palauttaa suhteensa lainsäätäjäkuntaan uuden eduskunnan avulla säännölliselle tolalle.

Toisaalta hajoitusoikeus ja erityisesti mahdollisuus ministeristön erottamiseen ja hajoitushallituksen nimittämiseen, mitkä seikat myöhemmin tulevat tarkemmin pohdittaviksi, on omansa antamaan reaalista tehoa presidentin veto-oikeudelle.[38] Korkeassa asemassaan puolueiden yläpuolella valtionpäämies voi näiden oikeuksiensa nojalla olla todellisena valtiosäännön varjelijana, joka voi tarvittaessa asettua eduskunnan laajaankin enemmistöön nojaavaa ministeristöä vastaan. Kun valtiosäännössämme ei ole esim. muunlaisia takeita siitä, että eduskunta itse lainsäädäntövaltaansa käyttäessään kunnioittaa perustuslaissa säädettyjä toimivaltansa rajoituksia, saattaa hajoitusoikeuden olemassaololla ajatella jossakin tilanteessa voivan todella ollakin tässä kohdin huomattava merkitys.[39] Samalla on uusissa vaaleissa syntyvä eduskunta tekijä,

---

[38] Kun valtionpäämiehen veto meillä joka tapauksessa siirtää asian lopullisen ratkaisun vasta seuraavien vaalien — joko hajoitusvaalien tai säännöllisten vaalien — jälkeen kokoontuvalle eduskunnalle, ei hajoitusoikeudella meillä kuitenkaan liene niin suurta merkitystä veto-oikeudelle kuin sillä voisi olettaa olevan esim. Ranskassa. Vrt. *Redslob* s. 222—226.

[39] Vrt. *Crozat* s. 431 ja 434 sekä myös 1924 toimitettua eduskunnan hajoitusta.

jonka huomioon ottaminen pakottaa myös presidentin puolestaan tällaisissa ristiriitatapauksissa pyrkimään kansan tahdon noudattamiseen.

Vaikka kaikki nämä hajoitustapaukset oikeastaan ovatkin niin sanoaksemme valtiosäännön sisäisen logiikan edellyttämiä, ovat ne valtioelämän säännöllisessä kulussa kuitenkin poikkeuksellisia häiriöilmiöitä. Sellaisina nekin siis ovat omansa vain tukemaan sitä käsitystä, että eduskunnan hajoitus meidän valtiosääntömme mukaan on luonteeltaan poikkeuksellinen toimenpide. Samaa on tietysti vielä suuremmalla syyllä sanottava eduskunnan vajaalukuisuudesta hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen aiheena. Vaikka juuri eduskunnan vajaalukuisuus onkin esiintynyt vaikuttavana syynä kaikissa niissä kolmessa eduskunnan hajoituksessa, joihin itsenäisyytemme aikana on myönteisin tuloksin ryhdytty, voinee toivoa kansamme vähitellen pääsevän sellaiselle valtiollisen kehityksen tasolle, että tuollaisten ilmiöitten ei enää vastaisuudessa tarvitsisi olla hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen aiheena.

Niin sanotussa yleisessä mielipiteessä sattuneen äkillisen ja voimakkaan muutoksen esitetään usein olevan painavimpia niistä syistä, jotka ovat omansa johtamaan parlamentin hajoitukseen. Hajoitustoimenpiteen tarkoituksena olisi silloin saattaa parlamentin kokoonpano vastaamaan valitsijakunnan muuttuneita käsityksiä. Arvatenkin lähinnä sen vuoksi, että vaalitapamme on suhteellinen, sekä myös valtiollisten puolueittemme laadun ja muiden samanlaisten poliittisluonteisten tekijöitten vaikutuksen vuoksi, joihin olemme viitannut koskettellessamme hajoitustoimenpidettä kansaan vetoamisen keinona, ei tälläkään näkökohdalla liene meidän oloissamme varsin suurta merkitystä. Vaalikauden lyhyys on lisäksi sellainen oikeudellisten tekijöiden piiriin kuuluva seikka, joka on omansa tekemään tuollaisen tilanteen meillä jokseenkin harvinaiseksi.[40] Ilmeistä kuitenkin on, että eduskunnan hajoituksen mahdollisuus — samoin kuin oikeastaan myös säännöllisetkin vaalit, jotka uudistuvat jokseenkin lyhyin väliajoin — on yksi niitä tekijöitä, jotka ovat takeena eduskuntaenemmistön mielivaltaa vastaan ja siten suojaavat valtiosäännön ja koko valtiojärjestyksemme loukkaamattomuutta.

Toisaalta on sitävastoin pantava merkille, että valtiosääntömme rakenteessa voidaan havaita ominaisuuksia, jotka ovat omansa päinvastoin estämäänkin yleistä mielipidettä ja valitsijakunnan enemmistön tahtoa pääsemästä eduskunnan hajoituksen avulla tärkeissä kysymyk-

[40] V:n 1930 hajoitustapauksessa voidaan kuitenkin havaita myös tällaisia piirteitä ja samoin oikeastaan myös 1918 toimeenpannussa hajoituksessa. Vrt. *Tarkiainen* s. 194—195. Vrt. myös *Erich* I s. 269—270.

sissä suoranaisesti ratkaiseviksi tekijöiksi siihen tapaan kuin esim. Englannissa, parlamentarismin ja hajoitusoikeuden koti- ja mallimaassa on mahdollista. Edellä kosketellut säännökset, jotka antavat määrävähemmistölle mahdollisuuden saada vaalien yli lepäämään eduskunnan enemmistön hyväksymän lakiehdotuksen, olipa sitten kysymys tavallisen tai perustuslainsäädäntöjärjestyksen noudattamisesta, ovat näet itse asiassa omansa epäämään ehdottoman ja välittömän ratkaisuvallan sellaiseltakin eduskunnalta, joka vastaa yleistä mielipidettä ja valitsijakunnan enemmistön käsityksiä. Eräissä tapauksissa tämä lepäämäänjättämissäännöstö voi tehdä varsin mutkalliseksi kiistakysymyksen saamisen yleisen mielipiteen eli valitsijakunnan enemmistön käsityksen mukaiseen ratkaisuun.

Olettakaamme esim., että mielipiteet jonkin kysymyksen lainsäädännällisestä järjestelystä ovat jakautuneet jyrkästi kahtia ja eduskunnan vähemmistö on äänestänyt enemmistön hyväksymän lain lepäämään vaalien yli. Jos nyt tuo vähemmistö eduskunnan hajoituksen jälkeen uusissa vaaleissa muuttuisikin enemmistöksi, saattaisi kiistakysymys valitsijakunnan enemmistön ehkäpä hyvinkin selvästä mielipiteen ilmaisusta huolimatta edelleen jäädä lopullisesti ratkaisematta. Entisellä enemmistöllä on näet vähemmistöksikin jäätyään mahdollisuus pitää kannastaan kiinni ja nyt vuorostaan äänestää vastakkaisen kannan mukainen laki lepäämään vielä yli seuraavien vaalien. Tällä tavoin voi lepäämäänjättämissäännöstön ajatella tekevän välttämättömäksi eduskunnan kaksinkertaisen perättäisen hajoituksen, ennenkuin kiistakysymys voidaan saada yleistä mielipidettä ja valitsijakunnan enemmistön käsitystä vastaavaan ratkaisuun.[41] Tuollaiset takeet hätiköityjä päätöksiä vastaan saattavat kyllä olla paikallaan, mutta toisaalta ne voivat joissakin tilanteissa joutua riistiriitaan joustavan demokratian vaatimusten kanssa.

---

[41] Hallitusmuotokysymyksen käsittelyn yhteydessä 1918—1919 näyttää käyneen vähältä, ettei tilanne muodostunut juuri tällaiseksi. Lepäämään oli hyväksytty ainoastaan monarkian pohjalle rakentuvat ehdotukset, mutta eduskunnan hajoituksen ja uusien vaalien jälkeen monarkistien edustajamäärä kuitenkin vielä hyvin riitti estämään tasavaltaisten HM-ehdotusten käsittelyn kiireellisessä järjestyksessä. Itse asiassa ei hallituksen HM-ehdotuksen taakse saatukaan riittävää määräenemmistöä. Ainoastaan ottamalla asia uudelleen käsiteltäväksi ed. Ritavuoren ym. eduskunta-aloitteen pohjalla onnistuttiin kysymys tasavaltaisen enemmistön tekemien myönnytysten avulla vihdoin saamaan samoilla valtiopäivillä ratkaisuunsa. Mutta jos monarkistit olisivat käyttäneet mahdollisuuttansa estää asian kiireellinen käsittely, olisi tuskin ollut muuta keinoa asian ratkaisemiseksi kuin toiskertainen eduskunnan hajoitus. Ks. myös *Ståhlberg*, Puheita 1919—1925 s. 170.

VII LUKU.

HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMISTÄ RAJOITTAVISTA OIKEUDELLISISTA EDELLYTYKSISTÄ.

Selviteltyämme niitä oikeudellisia seikkoja, jotka ovat omansa muodostumaan hajoitussäännöstön käytäntöön soveltamiseen johtaviksi syiksi tai muuten myötävaikuttamaan siihen, kiinnitämme nyt huomiomme niihin joko tuosta säännöstöstä itsestään tai oikeusjärjestyksen muista osista johtuviin seikkoihin, jotka voivat koitua esteeksi tai rajoitukseksi hajoitusvallan käyttämiselle.

1. *Ennen uuden eduskunnan syntymistä ei uutta vaalimääräystä saa antaa.*

Ensinnäkin voimme todeta, että meidän oikeutemme kannalta ei juuri voi ajatella eduskunnan puuttumisen voivan koitua esteeksi hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle. Tämä johtuu siitä, että edustajanvaltuudet ovat, kuten aikaisemmin on esitetty, valtiosääntömme mukaan voimassa vaalien loppuun suorittamisesta aina seuraavien vaalien loppuun suorittamiseen asti, joten eduskunnatonta väliaikaa ei pääse syntymään.[1] Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa myös siitä meidän hajoitussäännöstöllemme luonteenomaisesta erikoisuudesta, että hajoitustoimenpiteeseenkään ryhtyminen ei meillä vielä katkaise edustajanvaltuuksia. Yleisen säännön mukaan edustajanvaltuudet jatkuvat silloinkin aina siihen asti, kunnes seuraava eduskunta on valittu. Sanan

[1] Eräiden muiden maiden valtiosääntöjen mukaan on edustajanvaltuuksien päättymisen ja seuraavien vaalien toimittamisen välillä lyhyt aika, jolloin parlamenttia ei toimivaltaisena elimenä ole olemassa. Näin oli mm. Saksan liittovaltiosäännön (11/8 1919) 23 §:n ja Espanjan valtiosäännön (9/12 1931) 53 §:n mukaan. Toisissa maissa taas edustajanvaltuudet saattavat jatkua vielä jonkin aikaa seuraavan parlamentin vaalien ohitsekin. Siten esim. Ruotsissa riksdagsordningen 6 ja 13 §. Vrt. myös *Kieschke* s. 18.

täydessä merkityksessä voidaan siis sanoa eduskunnan meillä olevan aina olemassa.

Joskus on kuitenkin esitetty siihen suuntaan käypiä ajatuksia, että eduskunnan hajoitus ei yleensäkään ole mahdollinen muuta kuin eduskunnan ollessa kokoontuneena istuntokaudelle. Muutoin näet ei toimenpiteellä muka ole objektia, johon se voisi kohdistua.[2] Johdonmukaisesti loppuun asti ajateltuna tämä oppi kuitenkin veisi siihen, että hajoitustoimenpiteellä ei olisi kohdetta eikä siihen siis voisi ryhtyä muuta kuin silloin, kun eduskunta on parhaillaan kokoontuneena täysistuntoansa pitämään. Vain silloin voisi todellinen hajoitus sanan kirjaimellisessa merkityksessä käydä päinsä. Tällaisella äärimmäisyydellä ei kuitenkaan ole muuta merkitystä, kuin että se osoittaa, mihin tuo teoria toimenpiteen välttämättömästä kohteesta, »objektista», lopulta vie: oikeussäännöstöjen normatiiviselle luonteelle vieraaseen, karkean kausaaliseen esineellisyyteen. Normien säännöstelemänä seikkana ei eduskunnan hajoitus vauhdikkaasta nimestään huolimatta periaatteessa kaipaa minkäänlaista kausaaliseen todellisuuteen kuuluvaa tiettyä kohdetta. Se on normatiivisten suhteiden piiriin kuuluva seikka ja sellaisena periaatteellisesti riippumaton kausaalisista tekijöistä.[3]

Oikeusjärjestyksen sisällykseen kuuluvana kysymyksenä mainittu seikka sitäpaitsi on tietysti kunkin maan lainsäätäjän vapaasti muovattavissa. Suomessa asia on nimenomaisella säännöksellä (VJ 20,2 §) järjestetty siten, että eduskunnan hajoitukseen voidaan ryhtyä myös varsinaisten valtiopäivien välisenä aikana. Ylimääräisten valtiopäivien muodossa eduskunta tosin voi tuollaisena väliaikanakin perustautua ajankohtaisesti toimivaksi elimeksi, mutta sellainen tilanne on kuitenkin poikkeus. Yleensä on eduskunta varsinaisten valtiopäivien välisenä aikana ikäänkuin hajaantuneena alkutekijöihinsä. Silloin ei ole olemassa eduskuntaa toimikykyisinä valtiopäivinä, silloin on vain tietty määrä eduskunnan jäseniä. Vain välillisesti eli siis toimivaltaisten

---

[2] *Rossi,* Droit constitutionel s. 45 sellaisena kuin hänen mielipiteensä on selostanut ja siteerannut *Berlin* s. 203. Samaan suuntaan käyvästä Bornhakin mielipiteestä mainitsee *Kieschke* s. 38. Vrt. myös *Kieschke* s. 21 ja *Fahlbeck,* SvT 1912 s. 58—61. — Mainittakoon, että myös Matter, jonka mukaan hajoitustoimenpide tosin on mahdollinen lomien ja istuntokausien välisenäkin aikana, asettaa hajoitusoikeuden käytölle välttämättömäksi edellytykseksi ainakin vaalien jälkeen laillisesti perustautuneen parlamentin olemassaolon. *Matter* s. 25—28. Vrt. myös *Cannac* s. 51—52 ja *Anschütz* s. 177.

[3] Normatiivisen ja kausaalisen aineksen toisistaan poikkeavasta luonteesta ja niiden erillään pitämisen välttämättömyydestä *Kelsen,* Reine Rechtslehre s. 1—9 ja *sama,* Allgemeine Staatslehre s. 7—20 ja 90—98 sekä *Kastari,* Lakimies 1936 s. 82—90.

jäsenten kokoontumismahdollisuutena voi eduskunnan ajatella ikäänkuin potentiaalisesti olevan silloinkin olemassa. Hajoitustoimenpiteen mahdollisuus ei kuitenkaan, kuten sanottu, riipu eduskunnan tuollaisesta potentiaalisestakaan olemassaolosta. Hajoitusmahdollisuus johtuu yksinkertaisesti siitä, että se on meillä positiivisella säännöksellä nimenomaan myönnetty.[4]

Lisäksi eduskunnan hajoitus, kuten olemme koettanut osoittaa, on nimityksestään huolimatta yleensäkin ja erityisen selvästi juuri meidän oikeutemme kannalta toimenpide, jonka pääasiallinen sisällys suuntautuu eduskunnan kokoonpanon uudistamiseen, uuden eduskunnan aikaansaamiseen. Senvuoksi pitäisi oikeastaan olla luonnollista, että hajoitusoikeuden käyttämisen edellytyksiäkin tutkittaessa päähuomio kiinnitettäisiin uuden eduskunnan aikaansaamisen suunnalle. Hajoitusoikeuden tutkimisen yleisestä, päinvastaiseen suuntaan kääntyneestä luonteesta johtunee, että siten ei kuitenkaan ole menetelty. Mutta itse asiassa käy lähemmin tarkasteltaessa varsin pian ilmeiseksi, että juuri siltä taholta voidaan löytää hedelmällisiä lähtökohtia myös hajoitusoikeuden käytön edellytysten arvostelemiselle.

Hajoitustoimenpiteen ytimenä, kuten usein on mainittu, on meidän oikeutemme mukaan uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antaminen. Ennenkuin tämä määräys on käytännössä toteutunut, ennenkuin uusi eduskunta on vaaleilla saatu syntymään, kuluu aikaa ainakin kaksi kuukautta (EVL 38,2 §). Vanha eduskunta on tänäkin aikana olemassa ja voi säännönmukaisissa muodoissaan täydellisesti toimiakin aina siihen asti, kunnes uudet vaalit on toimitettu. Voimmeko tuona vaalimääräyksen antamisen ja uuden eduskunnan syntymisen välisenä aikana kenties ryhtyä uuteen eduskunnan hajoitukseen ja mitä tuo toimenpide silloin merkitsisi?

Ensinnäkin se näyttäisi merkitsevän sitä, että tasavallan presidentti antaisi uuden määräyksen tuollaisten hajoitukseen kuuluvien uusien vaalien toimittamisesta. Vaalimääräyshän on meidän oikeutemme mukaan hajoituspäätöksen ensisijainen ja pääasiallinen osa, joka on kaiken muun siihen liittyvän ehdoton edellytys. Hajaantumismääräyksen antamiseen ehkä edelleen koossa olevalle eduskunnalle presidentillä sitäpaitsi olisi jo ensimmäisenkin vaalimääräyksen nojalla täysi valta. Uuteen hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen ei siis voisi merkitä muuta kuin toisien uusien vaalien määräämistä toimitettavaksi vaalilain (38,2 §)

[4] Käytännössä on kaksi kertaa, 9/5 1913 ja 18/1 1924, toimitettu eduskunnan hajoitus aikana, jolloin ei ollut varsinaisia eikä myöskään ylimääräisiä valtiopäiviä.

säätämänä ajankohtana tuon toisen määräyksen antamisesta lukien. Se eduskunta, joka valittaisiin ensimmäisissä uusissa vaaleissa, jos nekin kaikesta huolimatta toimitettaisiin, ei ehkä ollenkaan ehtisi kokoontua ennen toisia uusia vaaleja. Ja joka tapauksessa sekin tietysti olisi yleisen säännön (VJ 20,1 §) mukaan toisen vaalimääräyksen antamisen jälkeen hajaannutettavissa presidentin käytettävissä olevalla hajaantumismääräyksellä. Näin ollen tuollainen kaksinkertainen päällekkäinen eduskunnan hajoitus merkitsisi perimmältään oikeastaan vain uusien vaalien toimittamisen lykkäämistä niille laissa säädetyn toimittamisajan yli. Tällaista menettelyä edelleen jatkamalla vaalit voitaisiin kolmannella, neljännellä jne. vaalimääräyksellä vielä siitäkin siirtää yhä jatkuvasti tuonnemmaksi.

Tällaista menettelyä täytyisi pitää ilmeisesti valtiosäännön vastaisena. Kun kerran eduskunnan hajoitukseen ryhdytään, on ainakin siihen kuuluvan pääasian, nim. eduskunnan uudistumisen vaalien avulla sekä senjälkeisen uuden eduskunnan kokoontumisen, tapahduttava tinkimättömästi valtiosäännön edellyttämällä tavalla. Tällä tavoin voimme sitovan loogillisesti perustella kielteisen tuloksen, joka tosin ilman todisteluakin näyttää selvältä, koska se tuntuu jollakin tavoin ns. »asian luonnosta» johtuvalta. Uuden vaalimääräyksen antaminen ja siis sanan varsinaisessa mielessä eduskunnan hajoittaminen sinä väliaikana, joka jää vaalimääräyksen antamisen ja vaalien toimittamisen väliin, ei ole valtiosäännön mukaan mahdollista.[5]

Samanlaiset syyt ovat omansa johtamaan siihen, että eduskunnan hajoitukseen ei voida ryhtyä siinä määrin vähäistä ennen säännöllisten edustajanvaalien toimittamista, että vaalimääräyksen johdosta toimitettavat uudet vaalit lankeaisivat säännöllisten vaalien lakimääräisen toimittamisajankohdan jälkeen. Hajoitustoimenpiteeseen ei niin ollen voida ryhtyä enää touko- eikä kesäkuussa sinä vuonna, jonka heinäkuun 1 päivänä on toimitettava säännölliset edustajanvaalit. Eduskunnan hajoitusta käytettäisiin näet silloin itse asiassa vain keinona, jolla säännölliset edustajanvaalit korvattaisiin myöhemmin toimitettavilla uusilla vaaleilla ja siten asiallisesti siirrettäisiin edustajanvaalit valtiosäännön määräämää aikaansa myöhäisemmiksi. Tälle oikeastaan todisteluittakin selvälle, samoin ns. asian luonnosta johtuvalle tulokselle saa vielä jonkinlaista sanamuodollista tukea valtiosäännöstä. Se (VJ 3,2 §) näet säätää nimenomaan, että uudet vaalit voidaan määrätä toimitettaviksi vain e n n e n lakimääräisen kolmivuotiskauden päättymistä. Ilmei-

[5] Toisin *Åhava* s. 12.

sesti edellytetään samalla, että tuollainen määräys voidaan antaa vasta samaisen kolmivuotiskauden alkamisen jälkeen.[6]

Katsoisimme olevan välttämätöntä pitää tästä kannasta kiinni siitäkin huolimatta, että se eräässä kohdin näyttää johtavan varsin omituiseen tulokseen. Jos näet tasavallan presidentillä ei ole lakimääräisen vaalikauden kahtena viimeisenä kuukautena oikeutta määrätä uusia vaaleja toimitettaviksi, ei hänellä myöskään voine olla oikeutta määrätä tuolloin ehkä vielä varsinaisilla valtiopäivillä koolla olevaa eduskuntaa hajaantumaan. Hajaantumismääräyksen antaminenhan edellyttää sekä meikäläisen hajoitussäännöstön yleisen rakenteen että valtiosäännön sanamuodonkin (VJ 20,1 §) mukaan selvästi ja ehdottomasti, että samanaikaisesti taikka sitä ennen on annettu määräys uusien vaalien toimittamisesta. Ellei viimeksi mainittua voida antaa, ei varsinaisia valtiopäiviä myöskään sellaisessa tapauksessa voida määrätä hajaantumaan.

Syynä tällaiseen omituisuuteen on tietysti se meidän hajoitussäännöstömme erikoisuus, että se niin ratkaisevasti panee eduskunnan hajoituksessa pääpainon uusien vaalien toimittamista koskevalle määräykselle.[7] Kun tätä valtiosääntömme erikoisuutta kaikissa muissa suhteissa voitaneen pitää varsin onnistuneena, ei kysymyksessä olevaa seikkaa kuitenkaan voine sille järin suureksi synniksi lukea. Käytännöllistä hankaluutta siitä tuskin saattaa koitua, ja melkein aina eduskunta onkin jo tuohon aikaan valtiopäivänsä päättänyt. Mutta kieltämättä tällainen lainsäädäntötekniikan oikku pistää silmään varsin erikoisella tavalla. Meidän eduskuntamme joutuu tällä tavoin juuri vähän ennen valtakautensa lakimääräistä loppua sellaiseen asemaan, että toimeenpanovallan ainoa ase ei voi siihen enää lainkaan pystyä. Kun meidän eduskun-

[6] Omituisena lisänä siihen tulkintasekavuuteen, joka 1913 johti edellä s. 172 viitteessä 130 selostettuun eduskunnan hajoitukseen, voidaan niin ollen mainita, että jos kenraalikuvernöörin edustama tulkinta, jonka mukaan säännölliset edustajanvaalit olisi pitänyt toimittaa jo 1913 eikä, kuten senaatti esitti, vasta 1914, olisi pitänyt paikkansa, olisi 9/5 1913 annettu määräys edustajanvaalien toimittamisesta 1/8 1913 siis itse asiassa ollut perustuslain vastainen!

[7] Muissa maissa, missä lainsäännökset asettavat vanhan parlamentin hajaantumisen aikaansaamisen ensimmäiselle tilalle ja liittävät uudet vaalit vain välttämättömänä seuraamuksena siihen, ei tällaista tilannetta voine ajatella. Tällaisessa tapauksessa olisi niissä ainoana erikoisuutena se, että parlamentin uudistuminen tapahtuisi säännöllisten vaalien kautta aikaisemmin kuin muissa hajoitustapauksissa.

Meidän valtiosääntömme mukaan ei tuollainen haudan partaalla oleva eduskunta kuitenkaan enää voine ryhtyä päätöksillään mullistamaan valtiollista tilannetta. Tasavallan presidentti voi näet veto-oikeudellaan estää niitä tulemasta voimaan. Eikä eduskunnalla, kuten myöhemmin tulemme huomaamaan, liene silloin enää mahdollisuutta epäluottamuslauseellakaan pakottaa hallitusta eroamaan.

tamme riippumattomuus täytäntöönpanovallasta on muutenkin pyritty mahdollisimman vahvasti turvaamaan, voidaan siitä vaalikautensa kahtena viimeisenä kuukautena sanoa, että se on tämän tilapäisen hajoittamattomuutensa vuoksi saanut läpäisemättömän panssarin »Akilleen kantapäähänsäkin» ja siten tullut juuri vähää ennen luonnollista kuolemaansa itse asiassa täysin haavoittumattomaksi.

2. Useaan perättäisen hajoitustoimenpiteen mahdollisuus.

Meidän valtiosääntömme mukaan ei niin ollen näyttäisi olevan mahdollista saada aikaan uusia vaaleja ainakaan ennen kuin vähintään kaksi kuukautta on kulunut edellisistä edustajanvaaleista, olivatpa ne sitten olleet säännönmukaiset tai hajoitustoimenpiteellä erityisesti määrätyt. Se näet edellyttäisi — kun uudet vaalit voidaan toimittaa aikaisintaan kahden kuukauden kuluttua niiden määräämisestä (EVL 38,2 §) — vaalimääräyksen antamista juuri vähää ennen edellisiä edustajanvaaleja, mikä taas olisi edellä esittämämme mukaan vastoin valtiosääntöä. Mutta mitenkä on asian laita välittömästi sen jälkeen? Voidaanko toisin sanoen uusien vaalien toimittamisesta antaa määräys heti edellisten vaalien toimittamisen jälkeen, niiden tuloksen tultua asianmukaisesti julistetuksi?

Tätä kysymystä harkitessamme näyttää ensinnäkin ilmeiseltä, että hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen aiheena ei välttämättä tarvitse olla jokin eduskunnan suorittama ratkaisu tai muu toimenpide.[8] Tämän saattaa katsoa ilmenevän siitäkin, että hajoitustoimenpiteeseen voidaan ryhtyä silloinkin, kun eduskunta ei ole lainkaan koolla eikä siis ainakaan mitään sen tuoretta ratkaisua voi asettaa hajoituksen perusteeksi. Yksinomaan siitä seikasta, että eduskunta ei vaalien jälkeen ehkä vielä ole lainkaan tullut koolle valtiopäiville, joilla sillä olisi ollut tilaisuus joidenkin ratkaisujen tekemiseen, ei niin ollen voine saada pätevää perustetta sille kannalle, että hajoitusoikeutta ei saisi käyttää välittömästi vaalien toimittamisen jälkeen.[9]

Vaalien jälkeen tapahtuvasta ensimmäisestä kokoontumisesta valtiopäiville ei siis näyttäisi saatavan ehdottoman varmaa kiinnekohtaa sen ajankohdan määrittelemiselle, mistä lähtien uuden eduskunnan hajoitusta voitaisiin pitää valtiosäännön mukaan luvallisena. Mistään muus-

[8] Päinvastaisen mielipiteen lausuu esim. *Duguit* IV s. 577 ja *Cannac* s. 52. Samanlainen ajatus vilahtaa myös *Simonssonilla* s. 296.

[9] Tuollaisen välittömän hajoitusmahdollisuuden myöntävät *Barhtélemy & Duez* s. 691 ja *Spiegel* s. 345—346. Toisin *Rydin* I s. 53, joka perustaa kantansa siihen säännökseen, että kansanedustajaksi valittua ei saa estää tehtäväänsä suorittamasta.

takaan seikasta ei juuri voitane ajatella löydettäväksi tuollaista ratkaisevaa jakopistettä, jota aikaisemmin hajoitustoimenpidettä täytyisi pitää valtiosäännön vastaisena ja josta lähtien sen voisi ajatella olevan sallittua. Lain sanamuoto (VJ 3,2 §) näyttäisi päinvastoin edellyttävän, että uudet vaalit voitaisiin toimittaa ja määräys niistä antaa milloin tahansa lakimääräisen kolmivuotiskauden aikana.

Poikkeuksen tästä saattaisi kuitenkin ajatella tekevän sen tapauksen, jolloin eduskunnan on hajoitustoimenpiteen jälkeen määrä erikoissäännöksen[10] (VJ 20,1 §) nojalla kiireellisesti kokoontua valtiopäiville. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa onkin useiden maiden valtiosäännöissä olevan säännöksen nojalla, joka koskee tuollaista uuden eduskunnan määräaikaista kokoontumista hajoitustoimenpiteen jälkeen, yleensä tultu siihen tulokseen, että toinen parlamentin hajoitus ennen edellisen hajoituksen johdosta uudestaan valitun parlamentin kokoontumista olisi kaikissa tapauksissa ehdottomasti oikeudenvastainen.[11]

Meidän oikeutemme mukaan asian laita tuskin kuitenkaan voi olla samanlainen. Jos näet edelliset varsinaiset valtiopäivät on säännönmukaisin menoin päätetty eivätkä ne siis ole hajaantuneet presidentin antaman hajaantumismääräyksen johdosta, kokoontuu uusi eduskunta aikaisemmin esitetyn mukaisesti hajoitustoimenpiteestä huolimatta seuraaville varsinaisille valtiopäiville säännöllisessä järjestyksessä. Luonnollista on, että ainakaan uuden eduskunnan kokoontumisessa sellaisenaan ei voi olla seikkoja, jotka edellyttäisivät toiskertaisen eduskunnan hajoituksen kieltämistä tällaisessa tapauksessa sen enempää kuin säännöllistenkään edustajanvaalien jälkeen. Mutta tämä seikka ei meidän oikeutemme mukaan voine muissakaan tapauksissa olla eduskunnan uuden hajoituksen esteenä. Toiset uudet vaalit tulevat näet joka tapauksessa toimitettavaksi niin myöhään (EVL 38,2 §), että ensimmäisissä uusissa vaaleissa syntynyt eduskunta aivan hyvin voi sitä ennen kokoontua valtiopäiville. Itse asiassa sen lakimääräinen kokoontumispäiväkin (VJ

[10] Varsinaisten valtiopäivien yleistä kokoontumisaikaa koskeva säännös (VJ 19 §) ei sitävastoin voi ainakaan meidän oikeutemme mukaan olla esteenä hajoitustoimeenpiteeseen ryhtymiselle, koska toisaalla (VJ 20,2 §) on nimenomainen säännös niiden alkamisajan siirtämisestä hajoitustapauksessa. Ruotsin osalta tuollaiseen mahdollisuuteen viittaa kuitenkin esim. *Malmgren* I s. 298.

[11] *Berlin* s. 201, *Matter* s. 23, *Lammers* s. 117, *Herrfurth* s. 117, *Radenac* s. 142, *Kieschke* s. 21 ja *Laband* I s. 319. Huomattava kuitenkin on, että muutamien maiden valtiosääntöjen mukaan, kuten aikaisemmin on osoitettu, ainoastaan edustajanvaalien toimittaminen, mutta ei uuden eduskunnan kokoontuminen on säädetty tapahtuvaksi määräajassa. Vrt. Ruotsin oikeuden kannalta *Sundin* s. 18.

20,1 §) sattuu aina tällaisessa tapauksessa ainakin jo noin kuukautta ennen toisien uusien vaalien aikaisinta toimittamispäivää.

Uuden eduskunnan kokoontumista koskeva erikoissäännös (VJ 20,1 §) ei siis voine olla esteenä ainakaan vaalimääräyksen antamiselle heti uusien vaalien toimittamisen jälkeen. Tuolla säännöksellä näyttäisi sitävastoin voivan olla merkitystä eduskunnan kokoontumisen osalta. Toisen vaalimääräyksen jälkeen annettavalla hajaantumismääräykselläkään ei näet voitane estää eduskuntaa kokoontumasta varsinaisille valtiopäiville tuona lakimääräisenä aikana. Laki säätää ehdottomasti, että eduskunnan »on — — — uusien vaalien jälkeen taas kokoonnuttava varsinaisille valtiopäiville» lähemmin määrättynä ajankohtana. Toinen asia on, että valtiopäivät tuon kokoontumisensa jälkeen voidaan hajaantumismääräyksellä jälleen hajoittaa, ja niiden on toisien uusien vaalien päättyessä tietysti pakko hajota jo edustajanvaltuuksien päättymisenkin vuoksi.

Myös näiden toisten uusien vaalien jälkeen eduskunnan on kuitenkin jälleen kokoonnuttava saman määräajan kuluessa uusille varsinaisille valtiopäiville. Tällöin saattaa siis itse asiassa jopa kolmien varsinaisten valtiopäivien mahdollisuuden saman vuoden aikana ajatella tulevan kysymykseen. Tällainen menettely saattaisi tietysti aiheuttaa sekä tuntuvaa käytännöllistä hankaluutta että vaikeasti selvitettäviä periaatteellisia pulmakysymyksiä. Mutta kun sekä eduskunnanuudistamiskomitean että senaatin valtiopäiväjärjestysehdotuksissa ollut ja Ruotsin esimerkin mukaisesti laadittu uusintahajoituksen kielto historiikissa esitetyllä tavalla varta vasten ja kerta kaikkiaan poistettiin, täytynee valtionpäämiehen hajoitusoikeuden katsoa muodostuneen tässäkin kohdin periaatteellisesti rajoittamattomaksi.

Näin ollen lienee siis asetuttava sille kannalle, että valtiosääntömme pykälät eivät aseta ehdotonta estettä hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle heti edustajanvaalien toimittamisen jälkeen, olivatpa nuo vaalit sitten säännölliset tai hajoitustoimenpiteellä erityisesti määrätyt.[12] Mutta tällä ei kuitenkaan ole vielä sanottu, että tuollaiseen hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen aina olisi sopusoinnussa valtiosäännön kanssa. Poliittinen tajumme on valmis oikeastaan ilman muuta vain asian luonnosta päättelemään, että tuollainen toimenpide saattaa käytännöllisessä valtioelämässä vain äärimmäisen harvoin tulla kysymykseen, ja silloinkin se näyttää varsin arveluttavalta tilanteen selvittämiskeinolta. Edellytyksien poikkeuksellinen harvinaisuus ei kuitenkaan näytä koskevan

[12] Samaan tapaan Ruotsin oikeuden osalta *Malmgren* I s. 301 ja *Sundin* s. 65—68. Vrt. myös meillä *Ahla* s. 423.

yksinomaan asian poliittista puolta. Kuten parlamentarismia koskevan myöhemmän esityksemme yhteydessä tulemme osoittamaan, näyttäisi loogillisen lainopillisenkin ajattelun olevan pakko kiristää jokseenkin tiukalle ne rajat, joiden puitteissa tuollaista hajoitusvallan äärimmäistä käyttämistä voidaan pitää valtiosäännön sallimana.

3. *Eduskunnan lakimääräiset tehtävät eivät aseta oikeudellisia esteitä vaalimääräyksen antamiselle.*

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi saattaisi myös niiden välttämättömien tehtävien, joita valtiosääntö asettaa eduskunnan suoritettavaksi, ajatella joissakin tapauksissa koituvan oikeudelliseksikin esteeksi eduskunnan hajoitukseen ryhtymiselle. Näyttäisi luonnolliselta, että muissa maissa, joissa hajoitustoimenpide yleensä katkaisee edustajanvaltuudet ja väliaikaisesti siis kokonaan hävittää parlamentin, tuollainen mahdollisuus olisi useammin käsillä kuin meillä, missä eduskunta voi hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä huolimatta kokoontua tai jatkaa koossaoloaan aina uusien vaalien loppuun suorittamiseen asti. Ja samasta hetkestä lähtien uusi eduskunta voi meillä, kuten olemme nähneet, astua vanhan, vaineeseen vaipuneen tilalle.

Epäilemättä ne valtiosääntömme kohdat (HM 33 ja 76 §), joiden voi katsoa edellyttävän eduskunnan jokahetkistä kokoontumismahdollisuutta, eivät voikaan olla oikeudellisena esteenä eduskunnan hajoituksen toimeenpanemiselle. Kaikissa näissä tilanteissa eduskunnan valtiosäännön mukaista koossaolon tarvetta lienee näet pidettävä luonteeltaan jollakin tavoin hetkellisenä, jollaisena se meidän eduskuntamme puolesta näyttäisi olevan hajoitustoimenpiteestä huolimatta milloin tahansa täytettävissä. Tosin voidaan sotaväen liikekannalle panoa koskevassa tapauksessa katsoa valtiosäännön (HM 76 §) kenties olevan jossakin määrin epäselvä, mutta sitäkään ei kuitenkaan liene välttämätöntä tulkita siten, että eduskunnan olisi jäätävä yhtämittaisesti koolle, kunnes liikekannallaolo on lopetettu.[13] Toinen asia tietenkin saattaa olla, että poliittisista syistä eduskunnan jatkuvaa koossaoloa ehkä pidetään välttämättömänä. Mutta oikeastaan sekin olisi, kuten sanottu, eduskunnan hajoituksestakin huolimatta meillä mahdollista.[14]

Vallan toinen saattaa sitävastoin olla asian laita niiden valtiosäännön määräysten osalta, jotka vaativat tiettyjen tehtävien täyttämistä määrä-

[13] Vrt. *Hakkila* s. 312. Vrt. myös 26/9 1930 annetun sotatilalain 40 ja 51 §.

[14] Mainittakoon, että Belgiassa oli sodanuhan vuoksi 1870 vähällä käydä välttämättömäksi jo päätetyn ja julistetun hajoitustoimenpiteen peruuttaminen. Ks. *Taron* s. 30 ja *Matter* s. 34.

ajassa. Jos tuollainen määräaikainen kiinteä tehtävä on huomattavasti aikaa vaativa, saattaa eduskunnan hajoitusvallan käyttämiselle koitua siitä ei ainoastaan käytännöllispoliittisia, vaan myös oikeudellisia esteitä. Nämä esteet ovat omansa johtumaan eduskunnan hajoituksen yhteydessä sovellettavaksi joutuvasta erijaksoisuusperiaatteesta, jonka mukaan vaalikauden vaihtuessa keskeneräiset asiat välttämättömästi raukeavat. Tämä seikka saattaa, kuten helposti huomaamme, vaikuttaa hajoitusoikeuden käyttämiseen siitäkin huolimatta, että vanha eduskunta meillä voi pitää istuntojaan aina vaalien toimittamiseen asti ja uusi eduskunta kokoontua taas välittömästi heti siitä lähtien sillä tavoin, että eduskunnan tosiasiallisen koossaolon yhdenjaksoisuus voitaisiin säilyttää.

Eduskunnalla saattaa olla laajoja valmisteluja kysyviä tehtäviä, joista eräät, kuten esim. sille annettujen lukuisain kertomusten tarkastaminen, lisäksi ovat määräajoin uudistuvia. Kaikille niille voi eduskunnan hajoituksesta tietysti koitua huomattavaakin haittaa, mikä ilmenee pääasiassa siten, että uusien vaalien jälkeen keskeneräisiksi jääneiden töiden valmistelutehtävät on suoritettava alusta alkaen uudelleen ja siis toiseen kertaan. Tällaisten tehtävien valmistumiselle ei kuitenkaan ole oikeudessamme yleensä asetettu mitään määräaikoja, minkä vuoksi tämä menettely niiden kohdalta kaikesta huolimatta saattaa olla sekä oikeudellisesti että käytännöllisesti mahdollista.

Eduskunnan suurimman vuosittain uudistuvan tehtävän laita on sitävastoin toinen. Tulo- ja menoarvion käsittely, tuo jokavuotinen eduskunnan päätehtävä, on näet ehdottomasti aikanaan suoritettavan urakan luonteinen. Sen asianmukainen valmistuminen on ei ainoastaan valtiontalouden, vaan koko valtionkoneiston järjestyksessä pysymisen edellytys. Mutta sillä ei ole pelkästään tällaisen tosiasiallisen välttämättömyyden luonnetta. Vaikka nimenomaisia säännöksiä siitä ei laissa olekaan, täytynee eduskunnalla kuitenkin katsoa olevan suoranaisen valtiosääntöisen velvollisuuden tulo- ja menoarvion käsittelemiseen ja päättämiseen vuosittain ja lisäksi niin hyvissä ajoin, että sitä voidaan seuraavana varainhoitovuonna ryhtyä noudattamaan.[15] Kun tulo- ja menoarvio on niin suuritöinen, että sen asianmukainen käsitteleminen meillä ehdottomasti vaatii eduskunnalta aikaa useita kuukausia, näyttäisi kesken tuota käsittelyä suoritettu hajoitustoimenpide voivan joissakin tapauksissa johtaa siihen, että eduskunta ei voisikaan tuota velvollisuuttaan asianmukaisesti täyttää.

[15] Samoin *Nevanlinna* s. 82—83, *Helo* s. 189—190 ja *Hakkila* s. 274. Vrt. *Estlander* s. 240.

Tulo- ja menoarviokäsittely voi, niin kuin muidenkin asioiden käsittely, eduskunnassa jatkua uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisesta huolimatta aina siihen asti, kunnes vaalikausi vaalien toimittamisella päättyy.[16] Tämä seikka on tietysti omansa laajentamaan hajoitusvallan käyttämismahdollisuuksia siitä, mitä ne olisivat, jos hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen välittömästi katkaisisi eduskunnan työskentelyn. Tulo- ja menoarviokäsittelyn kannalta näyttäisi niin ollen hajoitusvallan käyttämiselle muodostuvan ratkaisevaksi se budjettikäsittelyn vaihe, jolloin hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään, sekä se ajankohta, mihin vaalikauden poikkeuksellinen päättyminen tulee sen johdosta sattumaan. Eduskunnan tulee näet joko ennen vaalikauden päättymistä tai sen jälkeen uuden vaalikauden aikana, mutta joka tapauksessa ennen seuraavan vuoden alkua, ehtiä suorittamaan alusta loppuun asti tulo- ja menoarvion käsittely.

Miten pitkän ajan tuon tehtävän suorittamisen siis on katsottava vaativan? Se on tietysti mitä suurimmassa määrässä olosuhteiden moninaisista tekijöistä riippuvainen, ja sellaisena on sille kaavamainen säännöstely oikeastaan vallan vierasta. Mutta erinäisissä vastakkaisten voimien ristiriidoissa tuollaiseen kaavaan voi kuitenkin olla pakko turvautua. Sellainen tulikin monien vaiheiden ja erimielisyyksien jälkeen hallitusmuotoon (HM 69 §) [17] otetuksi. Tuon säännöksen, joka tosin näyttäisi luonteeltaan olevan oikeastaan paremmin perustuslailliseen kuin parla-

---

[16] Näin tapahtuikin 23/12 1918 annetun vaalimääräyksen jälkeen. Tulo- ja menoarvion käsittely oli silloin niin runsaasti myöhässä, että se saatiin päättymään vasta 27/2 1919 eli siis juuri valtiopäivien lopussa ja vähäistä ennen vaalikauden päättymistä.

[17] Säännöksen alkujuuri on löydettävissä jo senaatin 1906 hyväksymän HM-ehdotuksen 66,3 §:stä. Ensimmäisessä hallituksen esityksessä HM:ksi (n:o 1, 1917 II vp.) säännös oli sellaisena (64 §), että sen mukaan olisi tulojen ja menojen väliaikaiseen kantamiseen tarvittu budjetin puuttuessa aina eduskunnan suostumus. Seuraavassa, monarkkisessa HM-esityksessä (n:o 62, 1917 II vp.) oli sitävastoin jo ehdotettu hallitukselle säädettäväksi tuollainen eduskunnasta riippumaton, väliaikainen budjettivaltuus, kunhan eduskunta vain oli edellisenä vuonna ollut 4 kk. valtiopäiville kokoontuneena. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon perusteella perustuslakivaliokunta kuitenkin (mietintö n:o 14 s. 15) muutti säännöstä siten, että valtuus tuli riippuvaksi budjettiesityksen antamisesta eduskunnalle vähintään kahta kuukautta ennen »istuntokauden» päättymistä. Tältä aikamäärää koskevalta osaltaan säännös tavataan sitten jokaisessa seuraavassakin HM-esityksessä. Sellaisena se tuli myös lopullisesti voimaan, vaikka varsinkin sosialistit vastustivat säännöksen hyväksymistä ja vetosivat erityisesti sen väärinkäytön mahdollisuuksiin juuri eduskunnan hajoitustapausten yhteydessä. Vrt. *Estlander* s. 237—238 ja *Lindman*, Parlamentarismens införande, s. 72—73.

mentariseen järjestelmään kuuluva, saattaa näet katsoa tavallaan asettavan kahden kuukauden ajan vähimmäismääräksi tulo- ja menoarvioesityksen eduskuntakäsittelyyn varattavalle ajalle. Ellei eduskunta tuon sille varatun vähimmäisajan kuluessa ole ennen seuraavan vuoden alkua tulo- ja menoarviota käsitellyt ja päättänyt, on hallituksella mainitun säännöksen nojalla oikeus väliaikaisesti hoitaa valtiontaloutta ilman tulo- ja menoarviota ja sitä varten mm. edelleen kantaa sellaisia veroja, joiden voimassaolo jo on päättynyt (HM 61,$_2$ §).

Tätä säännöstä ja sen määräaikaperiaatetta voitaneen soveltaa myös eduskunnan hajoitustapauksessa. Näyttäisipä siltä, että se voi oikeastaan olla ainoa tapaus, jossa tuolla säännöksellä voisi olettaa olevan käytännöllistä merkitystä. Säännöksen mukaan eduskunnalle varattava aika on laskettava »istuntokauden» päättymisestä taaksepäin. Nähtävästi nimityksellä »istuntokausi», jota muualla lainsäädännössämme ei tavattane, on tässä pyritty tarkoittamaan samaa kuin varsinaisilla valtiopäivillä. Mutta kun varsinaisten valtiopäivien päättäminen ei meidän oikeutemme mukaan ole valtionpäämiehen, vaan eduskunnan itsensä vallassa, näyttäisi tuo ajankohta oikeastaan menettävän kaiken merkityksensä kysymyksessä olevan määräajan laskemiselle. Kun kerran eduskunta on velvollinen tulo- ja menoarvion käsittelemään ja päättämään, täytyy näet sen itse asiassa myös olla velvollinen jatkamaan valtiopäiviä niiden lakimääräisen koossaoloajan ylikin aina siihen asti, kunnes se on saanut tulo- ja menoarvion loppuun käsitellyksi. Säännöllisissä oloissa tämä johtaa siihen, että valtiopäiviä on tarvittaessa jatkettava aina vuoden loppuun asti, vieläpä siitäkin yli. Kun tulo- ja menoarvion kuitenkin pitäisi joka tapauksessa valmistua vuoden vaihteeseen mennessä, näyttäisi siis vuoden vaihde olevan se ajankohta, josta taaksepäin tuo kahden kuukauden määräaika on laskettava.[18]

Eduskunnan hajoitustapauksessa sitävastoin tuolle määräajalle näyttäisi löytyvän säännöksen sanamuotoonkin soveltuva järjellinen laskemisen lähtökohta. Silloin näet tasavallan presidentillä on poikkeuksellinen valta määrätä »istuntokauden» eli siis varsinaisten valtiopäivien päättymisestä joko vaalikauden ennenaikaisen päättymisen aikaansaamisella tai sitäkin ennen eduskunnan hajaannuttamisen avulla. Tulkinnanalaisessa säännöksessä (HM 68 §) edellytetyn kahden kuukauden vähimmäisajan käytettävissä oleminen on silloin siis riippuvainen näistä presidentin toimenpiteistä. Eduskunnalle näyttäisi olevan varattava tuo vähintään kahden kuukauden aika budjettikäsittelyä varten joko ennen

[18] Vrt. *Estlander* s. 243. Toista mieltä *Nevanlinna* s. 26. Vrt. myös *Ahla* s. 434.

hajoitustoimenpiteen aiheuttamaa vaalikauden päättymistä tai vasta uusien vaalien jälkeen alkavilla toisilla varsinaisilla valtiopäivillä, mutta ennen kalenterivuoden loppua. Muussa tapauksessa eduskunnan hajoituksesta johtuva vaalikauden päättyminen katkaisee tulo- ja menoarviokäsittelyn sillä tavoin, että eduskunnalle ei voi jäädä tuota kahden kuukauden määräaikaa tulo- ja menoarvion käsittelyä varten ennen seuraavan vuoden alkua. Jos hajoitustoimenpide sovitetaan sitävastoin tällä tavoin, näyttäisi hallituksella olevan oikeus väliaikaisesti menetellä tuloja menoarvion puuttumisesta huolimatta kysymyksessä olevan säännöksen osoittamalla tavalla.

Sovellettaessa tätä tulkintatulosta lähemmin eduskunnan hajoitustapaukseen huomaamme, että mainitun säännöksen (HM 69 §) tulo- ja menoarviokäsittelylle asettamat vaatimukset eivät oikeastaan missään eduskunnan työskentelykauden vaiheessa voi olla esteenä hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle. Vaalimääräyksen antamisesta vaalien loppuun suorittamiseen kuluu näet aina enemmän kuin kahden kuukauden aika (EVL 32,2 §), jonka valtiosääntö edellä esitetyn mukaisesti on asettanut tulo- ja menoarviokäsittelylle varatuksi vähimmäisajaksi. Jos esitys tulo- ja menoarviosta on annettu eduskunnalle niin aikaisin, että vähintään kaksi kuukautta jää vielä jäljelle vaalikauden päättymiseen ja eduskunnan pakolliseen hajaantumiseen mennessä, on eduskunta siis velvollinen tuon ajan kuluessa käsittelemään tulo- ja menoarvion asianmukaisessa järjestyksessä loppuun. Tällaisessa tapauksessa tasavallan presidentti ei kuitenkaan voine käyttää — muuten hänen vapaassa harkinnassaan olevaa — valtaansa eduskunnan hajaannuttamisesta ainakaan ennen kuin tuo kahden kuukauden määräaika on kulunut umpeen. Jos hän tekisi sen, jouduttaisiin valtiontalouden hoidossa seuraavan vuoden alussa umpikujaan.[19]

[19] Tilanne olisi budjettioikeudelliselta kannalta nähtävästi samanlainen kuin silloin, kun eduskunta ei ole ehtinyt ennen kalenterivuoden alkua saada tulo- ja menoarviokäsittelyä päätökseen siitä syystä, että sitä koskeva esitys on liian myöhään annettu. Vrt. *Nevanlinna* s. 142—153, *Erich* II s. 270—272, *Estlander* s. 242—245 ja *Hakkila* s. 287—288.

Mainittakoon, että eräissä maissa katsotaan parlamentin voivan juuri budjettivaltansa avulla tehdä hajoitusoikeuden käytön tehottomaksi ja toisissa taas on erityisesti sellaisen tapauksen varalta annettu hallitukselle erikoisvaltuuksia. Vrt. *Matter* s. 24, *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 407, *Burdeau* s. 381—383, *Fournier* s. 125—126 sekä *Mirkine-Guetzévitch,* Les nouvelles tendences s. 30—31 ja 173—174 ja *sama,* Les nouvelles constitutions s. 30—31.

Lopuksi on vielä kosketeltava erästä valtiopäivien tehtävätilannetta, jonka voisi ajatella asettavan esteitä hajoitusvallan käytölle. Lepäämään jätetyn tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen käsittely on näet säädetty vireille pantavaksi nimenomaan ensimmäisillä vaalien jäljestä pidettävillä valtiopäivillä (VJ 73 §). Onko tuollainen lakiehdotus ehdottomasti myös samoilla valtiopäivillä käsiteltävä loppuun ja olisiko siis tuollaisen käsittelyn keskeneräisyys esteenä hajoitusvallan käyttämiselle? Tosin on tietysti tarkoituksena, että lakiehdotus käsitellään loppuun ja siis muuttamattomana hyväksytään tai hylätään heti noilla ensimmäisillä valtiopäivillä, eikä eduskunta voinekaan siirtää käsittelyä vaalikauden myöhemmille valtiopäiville. Mutta jos hallitus pitää eduskunnan hajoittamista ja hajaannuttamista välttämättömänä jo noiden ensimmäisten valtiopäivien aikana, ei eduskunta puolestaan voine sitä estää mainittua säännöstä hyväkseen käyttämällä siten, että se viivyttäisi lepäämässä olevan lakiehdotuksen käsittelemistä mahdollisimman myöhään. Uudet vaalit voitaneen määrätä toimitettavaksi ja myöskin määrätä valtiopäivät hajaantumaan riippumatta kysymyksessä olevien lakiehdotusten käsittelystä. Mutta tällaisessa tapauksessa on lakiehdotukset tietysti pantava uudelleen vireille ja ratkaistava heti uusien vaalien jälkeen seuraavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Muussa tapauksessahan tasavallan presidentti voisi hajoitustoimenpiteellä muuttaa lykkäävän veto-oikeutensa ehdottomaksi.

Edellä kosketellut säännökset eivät kuitenkaan, kuten sanottu, voi juuri milloinkaan tulla käytännöllisessä valtioelämässä kysymykseen. Poliittiset välttämättömyydet pakottavat väistämään tällaisia tilanteita. Niinpä ei hevin voine tulla kysymykseen, että esim. nykyistä, säännönmukaisesti ainakin kolmen kuukauden mittaista budjetin käsittelyaikaa voitaisiin käytännössä mennä lyhentämään siinäkään tapauksessa, että jotkin muut syyt ehkä näyttäisivät vaativan eduskunnan hajoitukseen ryhtymistä. Oikeus ja todellisuus eivät suinkaan aina kulje rinnatusten.

VIII LUKU.

HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMINEN JA PARLAMENTARISMI.

Kuten aikaisemmin esitetystä käytännössä sattuneiden hajoitustapausten kuvauksesta on käynyt selville, hajoitusoikeus on meidän valtiosääntöömme kuulunut ja sitä on käytäntöönkin sovellettu kahden erilaisen hallitusjärjestelmän, nim. perustuslaillisen monarkian ja parlamentaarisen tasavallan aikana. Näiden soveltamistapojen välistä eroa emme ryhdy lähemmin pohtimaan, vaan siinä suhteessa saavat riittää ne muutamat huomautukset, joita käytännöllisten tapausten yhteyteen olemme liittänyt. Niinikään emme enää ryhdy selvittämään hajoitusvallan käyttämistä tuon varhaisemman konstitutionaalisen järjestelmän kokonaisuuden kannalta. Tehtävä, johon meidän nyt on tutkimuksemme päätökseksi käytävä käsiksi, rajoittuu niiden pulmakysymysten selvittämiseen, jotka johtuvat hajoitusvallan sovittamisesta nykyisen valtiosääntömme mukaisiin parlamentarismin periaatteisiin.[1]

---

[1] Osittain sen erikoisuuden nojalla, jonka valtiojärjestyksen kokonaisluonne on omansa antamaan hajoitusoikeudelle, ja osittain sen seikan perusteella, kenelle hajoitusvalta kuuluu taikka kuka on sen käyttämisessä vaikuttavimpana tai aloitteen tekijänä — ja useinkin pitämättä näitä kokonaan eriluonteisia näkökohtia toisistaan selvästi erillään — useat tutkijat ovat esittäneet hajoitusoikeudelle mm. erilaisia luokitteluja.

Niinpä jo *Matter* s. 10—11 viittaa eroon monarkkisen ja parlamentaarisen hajoituksen välillä. — *Duguit* IV s. 578 ja 584 taas erottaa ministeriaalisen ja presidentiaalisen hajoituksen. Edellinen on kysymyksessä silloin, kun ministeristö on joutunut ristiriitaan parlamentin enemmistön kanssa ja presidentti ministeristön pyynnöstä antaa hajoitusmääräyksen. Presidentiaalisessa hajoituksessa sitävastoin presidentti erottaa parlamentin luottamusta nauttivan ministeristön ja nimittää ulkoparlamentaarisen tai parlamentin vähemmistöön nojaavan ministeristön, jonka myötävaikutuksella hajoitusmääräys annetaan.

Schmitt s. 262—263 ja 353—355 sekä *sama*, AöR 1925 s. 162—174 puolestaan erottaa 1) monarkkisen, 2) presidentiaalisen ja 3) ministeriaalisen hajoituksen sekä 4) parlamentin itsehajoituksen ja 5) kansanaloitteen aikaansaaman hajoituksen. Monarkkinen hajoitus kuuluu epäparlamentaariseen järjestelmään ja valtionpäämies

Parlamentin hajoitus tulee, kuten on mainittu, useimmiten kysymykseen sellaisessa tilanteessa, jolloin jokin ristiriita tai poliittinen pula on kärjistynyt äärimmilleen. Varsin usein on silloin parlamentin ja hallituksen välillä jännittynyt vastakohtaisuus, jota hajoituksen avulla pyritään laukaisemaan, tai ainakin lykkäämään sen selvittelyä tuonnemmaksi. Kun valtioneuvoston parlamentarismin mukaan tulisi nauttia eduskunnan luottamusta ja niiden välillä siis itse asiassa vallita yhteisymmärrys, näyttäisi tilanteen kiristyminen jännittyneeksi vastakohtaisuudeksi niiden välillä oikeastaan luonnottomalta. Ja vielä enemmän luottamusedellytyksen vastaiselta näyttäisi sellainen tulos, että jännittyneisyys laukaistaan siten, että luottamuksen varassa toimiva hallitus hajoittaa luottamuksensa lähteen, eduskunnan. Hajoitusoikeus onkin parlamentaaristen järjestelmien teoreettisessa rakenteessa solmukohta, jonka sovittaminen järjestelmän periaatteisiin ei aina näytä helpolta. Toisaalta on asian laita kuitenkin myös niin, että juuri parlamentin hajoitus taikka ainakin sen mahdollisuus saattavat olla omansa käytännössä antamaan asianomaisen maan parlamentarismille vahvasti erikoisen leimansa.

Kun parlamentin hajoitus tällä tavoin ensinnäkin merkitsee valtion kahden pääelimen, parlamentin ja hallituksen välisen suhteen äärimmäistä poliittista kärjistymää ja se tämän lisäksi on vaikeasti sovitettavissa koko valtiojärjestyksen perusrakennelmaan, on luonnollista, että myös lainopillinen tutkimus joutuu siihen liittyviä kysymyksiä selvittäessään monessa kohdassa vaikean pulman eteen. Se joutuu ylimpien valtiomahtien vallankäyttelyä ja sen menettelymuotoja koskevien sään-

käyttää sitä ennen kaikkea aseena parlamenttia vastaan tarvitsematta alistua vaalien tulokseen. Presidentiaalinen ja ministeriaalinen hajoitus sitävastoin voivat kuulua parlamentarismiin. Vaikka viimeksi mainitut voivat tapahtua muodollisjuridisesti samalla tavoin, on erona kuitenkin se, että edellisessä on valtionpäämies henkilökohtaisesti aktiivisena, määräävänä tekijänä sekä jälkimmäisessä päinvastoin ministeristö. Itsehajoituksessa kuuluu päätösvalta hajoituksesta parlamentille itselleen ja 5. ryhmässä kansanaloitteella vireille pannulle kansanäänestykselle. — *Couzinet* s. 529 näyttää Schmittin tavoin antavan ratkaisevan merkityksen sille seikalle, kenelle määräysvalta hajoituksessa tosiasiallisesti kuuluu. Tämän perusteella hän jakaa parlamentaarisissa valtioissa esiintyvät hajoitustapaukset viiteen ryhmään: 1) valtionpäämiehen (monarkin tai presidentin) aikaansaama, 2) kabinetin aikaansaama eli ministeriaalinen, 3) parlamentin itsensä päättämä, 4) välittömästi valtiosäännön eräissä erikoistapauksissa määräämä eli legaalinen sekä 5) kansanäänestyksen määräämä hajoitus.

Lopuksi voidaan mainita, että *Headlam-Morley* s. 193 on vieläkin enemmän kuin Schmitt ja Couzinet irtautunut oikeudellisista näkökohdista ja nojautunut poliittis-tosiasiallisiin. Hän esittää siten niiden näkökohtien yhdistelmänä, joilta parlamentin hajoitusoikeutta voidaan nykyaikaisessa kansanvallassa tarkastella, kolme seikkaa.

nösten tulkinnalla itse asiassa määrittelemään ja tavallaan käymään rajaa kahden eri valtapiirin välillä juuri niissä kohdin, joissa nuo mahdit kaikkein voimakkaimmin törmäävät vastatusten. Varsinkin meidän valtiosääntömme selvittämiselle koituu tässä kohden tuntuvia vaikeuksia siitä syystä, että sen ja parlamentarismin periaatteiden sovittamisesta yhteen erityisesti valtionpäämiehen päätösvallan kohdalla ei näy vielä päästyn lopulliseen selvyyteen. Lainoppi on, kuten myöhemmin tulemme huomaamaan, näyttänyt tässä kohdin jo muutenkin joutuvan niin kovalle koetukselle, että se on voinut päätyä jopa epäilemään omia mahdollisuuksiansa taikka huomaamattaan häätyä nojaamaan perustalle, jota tuskin enää voidaan pitää puhtaasti oikeudellisena. Tutkimuksen on kuitenkin yritettävä näistä vaikeuksista jollakin tavoin selviytyä. Ja joskaan sen ei ehkä onnistu saattaa pulmakysymyksiä riidattomaan ratkaisuun, se kuitenkin voi luoda niihin kirkastavaa valoa ja siten ainakin helpottaa niiden todellisen laadun ymmärtämistä.

A. YLEISIÄ TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖSVALTAA KOSKEVIA NÄKÖKOHTIA.

Tasavallan presidentin päätösvallan käyttämismuodot on voimassa olevassa hallitusmuodossamme säännöstelty monessa suhteessa erikoi-

---

Ensiksikin voi kansa, jollei parlamentti enää nauti valitsijoidensa luottamusta, aikaansaada hajoituksen joko välittömästi itse tai välillisesti valtionpäämiehen avulla, joka valvoo sen etuja. Toiseksi voi hallitus, ristiriidan syntyessä sen ja parlamentin välillä, alistumisen ja eroamisen sijasta vedota hajoituksen avulla kansan ratkaisuun. Ja vihdoin voi itse parlamentin enemmistö puoluesuhteiden tai muiden seikkojen vuoksi katsoa, että parlamentti ei enää ole sovelias tehtäväänsä tai että vaalien toimittaminen muuten on suotavaa, ja siten itse aikaansaada hajoituksen. Useimmissa tapauksissa on kuitenkin, olipa sitten kysymyksessä mikä tahansa noista hajoituksen kolmesta ryhmästä, muodollinen päätösvalta valtiosäännöissä järjestetty valtionpäämiehelle, jolle — merkittävää kyllä — Headlam-Morley ei näy tosiasiallista valtaa tässä kohdin myöntävänkään.

Vrt. myös *Tarkiainen* s. 170—180, *Scheuner* s. 360—362 ja *Spiegel* s. 337—349.

Vaikka emme voikaan näihin kysymyksiin lähemmin syventyä, lienee kuitenkin syytä tässä yhteydessä sivumennen torjua se eräiden tutkijoiden esittämä käsitys, että parlamentin hajoitus on muka luonteeltaan sikäli monarkkinen, että se oikeastaan soveltuu paremmin monarkiaan kuin tasavaltaan. Ks. *Schmitt* s. 291—292, *Barthélemy & Duez* s. 488 ja *Spiegel* s. 344 ja 346—348. Myönnettävä tosin on, että sen sovittaminen kansanvaltaisen parlamentaarisen järjestelmän periaatteisiin saattaa tuottaa erinäisiä vaikeuksia, joita ei entisaikojen hallitsijavaltaisten järjestelmien osalta ollut, mutta nuo vaikeudet ovat parlamentaarisessa monarkiassa yhtä suuret ellei suuremmatkin kuin tasavallassa. Ks. myös *Staaff* II s. 293—294, *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 219 ja *Pohl* s. 5.

sella tavalla. Ensinnäkin on valtiosääntöömme osaksi historiallisena perintönä, osaksi muiden pohjoismaiden vastaavista myöhemmistä säännöksistä omaksuttuna tullut huomattavasti tavallisuudesta poikkeava järjestely valtionpäämiehen päätösten syntymiselle ja ministerinmyötävaikutukselle niiden yhteydessä. Toiseksi presidentin päätösvallan käyttämismuotoja säännösteltäessä näyttää olleen vaikuttamassa kaksi pyrkimystä, joita oikeastaan lienee pidettävä osaksi toisilleen vastakkaisina: toisaalta pyrkimys antaa valtionpäämiehelle yksilöllistä, valtioneuvostosta riippumatonta päätösvaltaa ja rakentaa ministerinmyötävaikutuksen avulla mahdollisimman vahvat ja monipuoliset takeet vain siitä, että tuo valta pysyy valtiosäännön ja lakien asettamissa rajoissa, ja toisaalta kuitenkin pyrkimys nimenomaisella säännöksellä taata ns. parlamentaarisen hallitustavan noudattaminen.

Tällaisten toisaalta konstitutionaalisten ja toisaalta parlamentaaristen pyrkimysten tuloksena on sellainen presidentin päätösvallan käyttämismuotojen säännöstely, että hallitusmuotomme säännöksiä näyttäisi olevan varsin vaikeata saada tällä kohdin mahtumaan yhtenäiseen ja sopusointuiseen järjestelmään. Joko parlamentarismin näyttäisi olevan pakko miltei tukehtua presidentin yksilöllistä valtaa ja sen lainmukaisuuden takeita korostavien säännösten tiukkaan puristukseen taikka sitten parlamentarismi tunkeutuu omalla painollaan esille sekä muuttaa ja mukauttaa lainpykälien sisällystä omaa poliittista todellisuuttaan vastaavaksi. Näiden säännösten tulkitseminen tuottaa senvuoksi lainopilliselle teorialle suuria vaikeuksia. Niiden soveltaminen käytäntöön näyttää sitävastoin sujuneen jokseenkin johdonmukaista linjaa, joka ei ole aiheuttanut vakavia muistutuksia enempää parlamentarismia [2] koskevien kuin muidenkaan säännösten noudattamisen kannalta.

---

[2] Tosin *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356 antaa varsin ankaraan sävyyn viritetyn arvostelun meikäläisestä parlamentarismista ja valtionpäämiehen asemasta siinä. Huomattava kuitenkin on ensinnäkin, että tämä arvostelu näyttäisi perustuvan pääasiassa ns. monistisen parlamentarismikäsityksen yksipuolisiin teoreettisiin opinkappaleisiin. Toiseksi ei Teljo kohdista erittelyänsä niinkään paljon valtionpäämiehen vallan käyttämismuotojen erikoiseen lainsäädännölliseen järjestelyyn ja sen noudattamiseen kuin presidenttimme oikeudelliseen ja poliittiseen valta-asemaan sinänsä ja sitä tietä valtiojärjestyksemme koko rakenteeseen, jossa yhteenliitettyjen periaatteiden väittämäänsä ristiriitaisuutta hän korostaa. — Muut oman maamme valtio-oppineet sitävastoin pitänevät valtiollista järjestelmäämme ja valtionpäämiehen asemaa siinä parlamentarismin puitteisiin soveltuvana. Vrt. esim. *Tarkiainen* s. 65—70, *Lindman* s. 9—15, 30, 339—346 ja 373 ja *sama,* Parlamentarismens införande s. 34—36, 59 ja 75—82 sekä *sama,* SvT 1938 s. 162. Vrt. kuitenkin *Hakkila* s. 183—184. Erichin erikoisesta kannasta tulee myöhemmin (s. 255—257)

Valtionpäämiehen päätösten syntyminen ja ministerinmyötävaikutus niihin on, kuten sanottu, meidän valtiosäännössämme järjestetty tavallisuudesta poikkeavaksi. Tuon myötävaikutuksen olennainen kohta ei näet meillä, kuten useimmissa muissa maissa, ole asianomaisen ministerin esittely sekä allekirjoitusvarmennus päätösasiakirjan alla valtionpäämiehen ja esittelijän yksimielisyyden sekä viimeksimainitun vastuunalaisuuden merkkinä. Sensijaan on meillä, Ruotsissa ja Norjassa sekä osittain Tanskassakin noudatetun menettelyn [3] mukaisesti ministerinmyötävaikutus järjestetty siten, että kaikkien ministereitten, valtioneuvoston kokonaisuudessaan, on keräännyttävä kokousistuntoon tasavallan presidentin ympärille ja siinä asianomaisen ministerin esittelyn jälkeen ilmaistava mielensä asiasta, jonka presidentti välittömästi siinä yhteydessä mutta yksin ja itsenäisesti ratkaisee (HM 34 ja 43,2 §). Sen jälkeen on toimituskirja presidentin päätöksen mukaisesti asianomaisen ministerin varmennettava ja presidentin itsensä allekirjoitettava.

Tällainen niin sanoaksemme juhlamuotoinen tapa, jolla presidentin päätökset syntyvät, on kyllä toisaalta omansa tuomaan mahdollisimman korostettuna esille hänen yksilöllisen ratkaisuvaltansa. Toisaalta on kuitenkin kaikkien ministereitten läsnäolo ratkaisuhetkellä omansa ainakin poliittispsykologisesti vaikuttamaan valtionpäämieheen ja sillä tavoin kenties helpottamaan parlamentarismille luonteenomaisen, käsittelyyn osallisten ministereitten solidaarisen vastuun muodostumista ja ilmenemistä. Tämä järjestely saattaakin olla erinomainen ainakin silloin, kun presidentti ja valtioneuvosto päätyvät yhteiseen ratkaisuun. Vaikeudet alkavat vasta siitä hetkestä, kun presidentti ja valtioneuvosto ovat ratkaisusta eri mieltä.

Tällaisessakin tapauksessa on presidentillä oikeudellinen valta tehdä ratkaisunsa itsenäisesti ja oman mielipiteensä mukaan. Sekä teoria että

---

erikseen puhe. — Mainittakoon, että eräät ulkomaalaisetkin tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota valtionpäämiehemme erikoiseen asemaan, jonka he esittävät muiden maiden parlamentarismista poikkeavaksi. Vrt. *Berlin,* Forfatningsudviklingen s. 113 ja *Brusewitz,* SvT 1928 s. 79.

[3] Missä määrin tämä pohjoismaissa omaksuttu erikoisjärjestely (mainittakoon, että myös mm. Ranskan presidentti tekee osan päätöksiään ministeristön istunnossa) asettaa ministerinmyötävaikutuksen ja -vastuunalaisuuden tavallisuudesta poikkeavaan erikoisasemaan, ei liene vielä saanut osakseen kaikinpuolista selvitystä. Tässä yhteydessä mainittakoon kuitenkin, että eräät tutkijat eivät näytä antavan tälle erikoisuudelle ratkaisevaa merkitystä, vaan päinvastoin tekevät eräiden muiden ja lähinnä varmennusta koskevien sääntöjen nojalla huomattavan eron toisaalta Ruotsin — ja arvatenkin siis myös Suomen — ja toisaalta muiden pohjoismaiden myötävaikutusjärjestelyn välillä. Vrt. esim. *Lie* s. 52—84 ja 115—121.

käytäntökin ovat meillä yksimielisiä siitä, että presidentti voi tehdä ratkaisunsa vastoin esittelevän ministerin, valtioneuvoston enemmistön, jopa yksimielisenkin valtioneuvoston mielipidettä. Periaatteessa presidentin ratkaisuvalta on täysin yksilöllinen. Hän on sitä käyttäessään velvollinen vain kuulemaan valtioneuvoston mielipidettä ja tekemään ratkaisunsa sen istunnossa. Kun presidentti on päätöksensä valtioneuvoston istunnossa sanellut, se on sellaisenaan pätevä ja lopullinen. Tosin on päätöksen voimaantulon edellytyksenä sen allekirjoittaminen ja varmentaminen (HM 34,2 §), mutta toimituskirja on laadittava presidentin saneleman päätöksen sisällystä vastaavaksi ja sellaisena myös varmennettava.

Varmennuksen ei siis meikäläisessä järjestelmässä, kuten yleensä muualla, suinkaan tarvitse merkitä valtionpäämiehen ja ministerin yksimielisyyttä ratkaisun sisällyksestä. Tietysti sen ei silloin tarvitse myöskään olla merkkinä siitä, että varmentaja vastaa päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. Itse asiassa meidän oikeutemme on tässä kohdin mennyt vieläkin pitemmälle vanhan, erikoislaatuisen konstitutionalismin suuntaan. Ministerin varmennus ei meillä näet ole merkkinä edes siitä, että hän olisi vastuunalainen päätöksen lainmukaisuudesta. Hallitusmuodon nimenomaisen säännöksen (HM 35 §) mukaan ministerillä on velvollisuus ja vallitsevan — mielestämme myös varsin hyvästi perustellun — tulkinnan mukaan [4] oikeuskin kieltäytyä varmentamasta ainoastaan päätöstä, joka on vastoin perustuslakia. Varmennuksellaan ministeri niin ollen joutuu vastuuseen ainoastaan päätöksen perustuslainmukaisuudesta.[5] Presidentillä näyttäisi olevan täysi valta tehdä itsenäinen, myötävaikuttajien mielipiteestä riippumaton päätöksensä siis vastoin lakiakin.

Tällainen, suorastaan uskomattomalta tuntuvan laaja on tasavaltamme presidentin yksilöllinen päätösvalta pelkästään päätöksen syntyä kos-

[4] *Erich* II s. 72, *Ståhlberg* s. 54—55, *Björksten* s. 166, *Charpentier,* JFT 1923 s. 388, *Ruutu* s. 376 ja 379—380 sekä *Tarkiainen* s. 95—96. Kuitenkin *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 61—62, nojautuen teoreettiseen opinkappaleeseen ministerien itsenäisestä asemasta, tulee, joskin epäröiden, siihen tulokseen, että ministerillä olisi oikeus kieltäytyä varmentamasta presidentin päätöstä silloinkin, kun se on vastoin tavallista lakia. Myös *Hakkila* s. 172 asettuu samalle kannalle, koska ministerin ei hänen mielestään voi olla pakko myötävaikuttaa laittoman päätöksen syntymiseen. Mistä syystä Hakkila katsoo, että ministerin on varmennuskieltonsa yhteydessä kuitenkin jätettävä myös eroanomuksensa, ei käy selville hänen esityksestään.

[5] Lisäksi HM 34,5 §:n mukaan tietysti myös siitä, että päätösasiakirja on päätöksen kanssa yhtäpitävä.

kevien säännösten valossa. Sen merkillisyyttä lieventävät kuitenkin eräät toiset säännökset, jotka antavat tehokkaita takeita siitä, että tuota valtaa ei voida käyttää ainakaan vastoin lakia. Nämä takeet on kuitenkin liitetty vasta niiden erityisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yhteyteen, jotka ovat välttämättömiä, ennenkuin presidentin päätöksillä on käytännöllistä tehoa.

Valtiosääntömme on näet säilyttänyt ja oikeastaan vielä entisestään tehostanutkin sitä erikoista kahtiajakoa toisaalta valtionpäämiehen päätöksen varsinaisen tekemisen ja toisaalta sen täytäntöönpanon välillä, joka Venäjän vallan aikana on meillä syöpynyt mieliin erityisesti sen vuoksi, että nuo kaksi toimenpidettä olivat maantieteellisesti toisistaan kauaksi erotettuina.[6] Nykyisin valtiomme päämies oikeastaan on oikeudellisessa mielessä samaan tapaan eristetyssä asemassa kuin tuo hänen edeltäjänsä oli sitä tosiasiallisesti. Maan virkakoneisto, jotakin poikkeusta lukuunottamatta, ei näet ole hänen välittömän käsky- ja määräysvaltansa alainen. Presidentti on niin ollen senkin vuoksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimenpiteiden varassa.[7] Niiden tehtäväksi on nimenomaisesti säädetty sekä hänen päätöstensä valmistelu että niiden täytäntöönpano (HM 44 ja 41 §).

Tähän erikoislaatuiseen jakautuneisuuteen liittyen on valtioneuvostolle meillä asetettu erityinen velvollisuus valvoa presidentin päätösten lainmukaisuutta niiden täytäntöönpanon yhteydessä. Jos päätös ministerin mielestä on vastoin lakia, on hänen — olipa päätös jo varmennettu tai vasta varmennettava — ilmoitettava mielipiteensä valtioneuvostolle, joka, hankittuaan oikeuskanslerin lausunnon, ratkaisee kantansa päätöksen lainmukaisuudesta. Jos valtioneuvostokin pitää päätöstä lainvastaisena, presidentin on joko peruutettava tai muutettava päätöksensä taikka valtioneuvoston on kieltäydyttävä saattamasta sitä

---

[6] Vrt. *Björksten* s. 95—101 ja 167—169.

Mainittakoon, että myös Norjassa näyttää, maan ollessa liitettynä Ruotsiin ja valtionpäämiehen ollessa maantieteellisesti erossa ministeristöstä, kuninkaan päätösten ekspediointi erikoisella tavalla erottuneen päätöksen varsinaisesta tekemisestä. Vrt. *Morgenstierne* I s. 163—165 ja 169.

[7] Oikeudelliselta kannalta sitävastoin on tässä kohden nykyisen ja Venäjän vallan ajan välillä olennainen ero. Silloin ei valtionpäämies oikeudellisesti ollut yksinomaan senaatin ja sen toimituskuntien toimenpiteiden varassa. Senaatti oli näet monarkille vain apuväline, jonka hän olisi suurelta osalta voinut jopa korvata jollakin vallan toisella viranomaisella tai ainakin sivuuttaa sen antamalla määräyksiä suoraan alemmille viranomaisille. *Hermanson,* Statsförfattningsrätt IV s. 416 ja 420—424.

täytäntöön [8] (HM 35 ja 45 §). Tällä tavoin täytäntöönpanon yhteydessä suoritettavalla laillisuusharkinnalla ministeri ja valtioneuvosto joutuvat vastuuseen presidentin päätöksen laillisuudesta.

Ministeri joutuu siis vastaamaan varmennuksellaan presidentin päätöksen perustuslainmukaisuudesta ja koko valtioneuvosto täytäntöönpanon yhteydessä sen laillisuudesta. Kolmas ja valtiosäännön aivan erityisesti korostama kohta, mihin ministerien vastuunalaisuus presidentin päätöksistä kiinnittyy, on heidän läsnäolonsa siinä valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentti tekee päätöksensä, sekä heidän tuossa tilaisuudessa ilmaisemansa ja pöytäkirjaan sanelemansa mielipiteet. Jokainen ministeri on, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eriävää mielipidettä, näet vastuussa presidentin päätöksestä, ikäänkuin hän olisi siihen yhtynyt (HM 43 §).[9]

Valtioneuvoston ohjesäännössä (45 §) lausutun presumption mukaan, jonka sopusointu hallitusmuodon kanssa on asetettu — ja syystä kyllä — kysymyksen alaiseksi,[10] on ministerin, joka asian käsittelyssä ei anna lausuntoaan, katsottava kuitenkin yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen. Huolimatta siitä, että valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuus liittyy varsin korostetulla tavalla hallitusmuodon mukaan juuri tähän myötävaikutuksen kohtaan, ei heidän mielipiteellään kuitenkaan ole presidentin päätösvaltaa supistavaa merkitystä. Ainakaan pelkkä mielipide, joka on presidentin kannan vastainen, tulipa se ministerin, valtioneuvoston enemmistön tai vaikkapa koko valtioneuvoston taholta,

---

[8] Valtioneuvosto saattaa joutua tällaisen laillisuuskysymyksen ratkaisemisen eteen, paitsi jonkun oman jäsenensä, tietysti myös esim. oikeuskanslerin (HM 46 ja 47 §) tai eduskunnan oikeusasiamiehen (HM 49 §) aloitteesta. HM on, kuten *Erich* II s. 75—79 esittää, pannut toimimaan nerokkaasti suunnitellun valtion korkeimpien elimien keskinäisen valvonta- ja laillisuustakuujärjestelmän. Vrt. myös *Hermanson* s. 206—216. Tämä valtiosääntömme voimakas laillisuuden noudattamisen korostus on herättänyt ulkomaalaistenkin tutkijain huomiota. Niinpä *Crozat* s. 434 lausuu, että hallitusjärjestelmällemme on erityisen tunnusmerkillistä sen äärimmäinen huolenpito laillisuudesta (un souci excessif de la légalité).

Niin suuressa määrin kuin valtionpäämiehemme päätösten tekemistä koskevat säännökset, samoinkuin hallitusmuotomme yleensäkin, on samantapainen Ruotsin vastaavien säännösten kanssa, näyttävät ne täytäntöönpanoa sekä siihen liittyvää laillisuusvalvontaa koskevalta osalta selvästi poikkeavan esikuvastaan. Vrt. Ruotsin regeringsformen 38 §.

[9] Jokseenkin suurella yksimielisyydellä katsotaan tämän säännöksen koskevan asioiden käsittelyä myös sellaisessa valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentti tekee päätöksensä. Ainoastaan *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 60—61 ilmaisee jonkinlaista epäröintiä tämän kannan omaksumisessa.

[10] *Björksten* s. 229 ja *Hakkila* s. 216. Vrt. myös *Erich* II s. 71.

ei voi estää presidenttiä tekemästä oman mielipiteensä mukaista pätevää päätöstä. Edellyttäen, että kaikki ministerit haluavat eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan, syntyisi tällaisessa tapauksessa siis päätös, josta kukaan valtioneuvoston jäsen ei olisi tämän käsittelyn perusteella vastuussa.[11]

Selviteltyämme täten niitä hallitusmuotomme kohtia, jotka säännöstelevät ministerinmyötävaikutuksen ja siitä johtuvan vastuunalaisuuden, voimme todeta, että valtiosäännössämme on sangen vahvat takeet sellaista valtionpäämiehen vallankäyttöä vastaan, joka ylittäisi perustuslain taikka vain tavallisenkin lain rajat. Tällaisen perustuslain- tai lainvastaisuuden osalta on myös valtioneuvoston vastuunalaisuus ilmeinen. Tämän lisäksi valtioneuvoston jäsenet on tosin asetettu erityisesti vastuunalaisiksi siinä valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentti tekee päätöksensä, lausumistaan mielipiteistä ainakin sikäli, kun ne on erityisesti ilmoitettu pöytäkirjaan merkittäviksi. Mutta mitään takeita ei sitävastoin näyttäisi olevan siitä, että valtionpäämies noudattaa valtioneuvoston mielipidettä ja ratkaisee asian siten, että valtioneuvosto voisi siitä vastata muunkin kuin lainmukaisuuden puolesta.

Päätöstensä syntyä ja ministerinmyötävaikutusta koskevien säännösten perusteella presidentillä näyttäisi siis olevan lakien ja perustuslakien asettamissa puitteissa rajaton henkilökohtainen päätösvalta ja toiminnan mahdollisuus. Itse asiassa hän näyttäisi olevan todellinen persoonallinen hallitsija, tosin vain määräaikainen, mutta kaikissa muissa suhteissa konstitutionalismin ajan vanhaan hyvään tyyliin. Ja kuitenkin hänet on samanaikaisesti asetettu toimimaan nykyaikaisessa parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä, joka lisäksi on saanut nimenomaisen periaatteellisen ilmaisun valtiosäännössä (HM 36 §). Parlamentarismi vuorostaan edellyttää eräänlaisena välttämättömyytenä, että ministeristö vastaa parlamentin edessä valtionpäämiehenkin vallankäyttelystä. Ilman vastuunalaisuutta parlamentille ei ole mitään parlamentarismiakaan. Kun presidentti henkilökohtaisesti ei ole eduskunnalle vastuussa, täytyy vastuunalaisuuden hänen toimenpiteistään voida kohdistua myötävaikuttaviin ministereihin, valtioneuvostoon. Mutta ellei

---

[11] Kuten myöhemmin tulemme esittämään on valtioneuvostolla kuitenkin mahdollisuus — joko nimenomaan kieltäytymällä vastuusta tai ainakin pyytämällä eroa — estää tällaisen vastuuttoman päätöksen syntyminen tai ainakin sen täytäntöönpano. Ja mikäli HM 43,2 §:ää on tulkittava siten, että pelkkä vastustavan mielipiteen ilmaiseminen merkitään pöytäkirjaan ja sellaisenaan riittää vapauttamaan vastuusta, voidaan ajatella, kuten myöhemmin esitämme, että presidentillä ei ole lupa päätöstään tehdä valtioneuvoston tällaisesta vastustuksesta välittämättä.

ole oikeudellisia takeita siitä, että presidentti ei käytä valtaansa ottamatta huomioon valtioneuvoston vastuunalaisuutta siitä, ei parlamentarismin oikeudellista säännöstelyä voitane pitää tyydyttävänä.

Mikä siis on tuo päätösvallan käyttämismuotojen vaihe, jossa presidentin persoonallisen vallan on taivuttava parlamentaarisesti vastuunalaisen ministeristön nojaan? Ja mikä oikeudellisesti määriteltävä keino on tuon taipumisen takeena? Vastauksen saaminen näihin kysymyksiin näyttäisi erityisen tärkeältä meillä, missä käsitys presidentin voimakkaan henkilökohtaisen vallankäytön mahdollisuudesta on vielä osaksi käytännöllisessä politiikassakin varsin elävä. Se olisi tärkeätä myös sen vuoksi, että parlamentarismin omaksuminen ja nimenomainen säätäminen valtiosäännössä on esitetty yhtenä perusteena, jonka vuoksi presidentille on katsottu voitavan myöntää varsin laajat valtaoikeudet ja niiden tehokas käyttämismahdollisuus.[12] Juuri tässä pulmassa onkin se konstitutionalismin ja parlamentarismin välinen leikkauskohta, joka tuottaa, kuten olemme viitannut, lainopilliselle teorialle suuria vaikeuksia.

Edellä olemme tullut siihen tulokseen, että välittömästi niiden hallitusmuotomme pykälien perusteella, jotka koskevat ministerinmyötävaikutusta, ei vastausta noihin esittämiimme kysymyksiin voida saada. Nuo säännökset näyttävät todella niin vahvasti konstitutionaaliseen henkeen laadituilta, että sensuuntaiset yritykset on miltei tuomittu epäonnistumaan. Se ainoa säännös (HM 36 §), joka koskee parlamentarismia, on vuorostaan niin suppea, että se — sivulauseessa ja miltei kuin ohimennen! — tuo esille pelkästään vain parlamentaarisen luottamusvaatimuksen periaatteen. Sen vuoksi näyttäisi, jonkinlaiseen rajoittavaan tulokseen pääsemiseksi, olevan siis jäljellä vain eräänlaisen vapaan konstruktion rakentaminen parlamentarismin pohjalta.

Tällaisen rakennelman pystyttämistä onkin oikeustieteessämme ainakin kerran yritetty. *Erichin* teoria siitä, millä tavoin aloiteoikeus jakaantuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken, näyttäisi johtuvan ilmeisestä pyrkimyksestä asettaa valtionpäämiehen vallankäytölle parlamentaarisia rajoja.[13] Hänen rakennelmansa mukaan asianomaisen ministerin kieltäytyminen valmistelemasta ja esittelemästä asiaa pre-

[12] Perustuslakikomitean mietintö n:o 7 s. 35 ja 56—57, *Ståhlberg* s. 46—47 ja *sama,* Puheita 1919—1925 s. 170. Vrt. myös *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 347—351, *Tarkiainen* s. 67, *Brusewitz,* SvT 1928 s. 79 ja *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 27—45.

[13] *Erich* II s. 91—92, *sama,* JFT 1924 s. 118—120 ja *sama,* Svensk Tidskrift 1924 s. 95—96.

sidentin ratkaistavaksi valtioneuvoston istunnossa olisi keinona presidentin estämiseksi ryhtymästä sellaiseen toimenpiteeseen, josta valtioneuvosto ei tahdo kantaa parlamentaarista vastuuta. Presidentiltä toisin sanoen siis puuttuisi ainakin eräissä asioissa aloiteoikeus, joka kuuluisi yksinomaan valtioneuvostolle. Ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa toimenpiteeseen ryhtyminen ei ole harkinnanvarainen asia, vaan presidentillä on lainmukainen velvollisuus tehdä siitä päätös, hänellä olisi oikeus vaatia myös asian valmistelemista ja esittelemistä sekä ministerillä velvollisuus toimittaa esittely. Muutenhan ei presidentti voisi näissä tapauksissa täyttää lain asettamaa velvollisuuttansa. Lisäksi olisi presidentillä oikeus vaatia myös sellaisen asian esittelyä, joka koskee häntä mieskohtaisesti (esim. sitä, että hän on henkilökohtaisesti estynyt hoitamasta tointansa tai jotakin siihen kuuluvaa tehtävää) sekä niinikään ministeristön tai sen jäsenen vaihtamista tai eroa. Kaikissa muissa asioissa, joista Erich erityisesti mainitsee esimerkkinä juuri kysymyksen eduskunnan hajoituksesta,[14] presidentti sitävastoin olisi valtioneuvoston aloitteen varassa.

Tällainen oikeudellinen rakennelma tarjoaisi kieltämättä varsin huomionarvoisia takeita sitä vastaan, että presidentin yksilöllistä päätösvaltaa ei voitaisi käyttää ilman valtioneuvoston parlamentaarista vastuuta.[15] Tiedemiestemme keskuudessa tähän teoriaan on kuitenkin asetuttu yksimielisesti torjuvalle kannalle.[16] Varsin vahvoin perustein on sitä vastaan huomautettu, että tällainen käsitys ei lainkaan soveltuisi yhteen sen itsenäisen aseman ja laajan vallan kanssa, joka valtiosääntömme mukaan on presidentille ominainen, olletikin kun mitään rajoittavia säännöksiä nimenomaan esittelyn osalta ei valtiosäännössä ole.

Lisäksi voidaan Erichin rakennelman omankin perusajatuksen pohjalta lähtien sitä vastaan esittää esim. sellainen huomautus, että vielä

---

[14] Erich on nähtävästi joutunut kehittämään rakennelmansa juuri silloin, kun asia v:n 1924 eduskunnan hajoituksen johdosta oli päivänpolttava.

[15] Itävallan valtiosäännön (1/10 1920) 67 §:ssä oli nimenomaan säädetty, että presidentti saattoi tehdä päätöksensä säännönmukaisesti vain ministeristön esityksen perusteella. Vrt. siitä *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht s. 190 sekä myös *Ståhlberg* s. 55 ja *Gordon*, La Responsabilité s. 119—120. Ilman tällaista säännöstäkin näyttävät useat muutkin huomattavat oikeusoppineet, mm. sellainen ranskalainen auktoriteetti kuin *Esmein* I s. 159 asettaneen parlamentaarisen valtion päämiehen vallankäytölle rajan juuri aloiteoikeuden kohdalla.

[16] *Hermanson* s. 72 sekä *sama*, JFT 1924 s. 67—68, *Ståhlberg* s. 55 ja *sama*, Suomen Hallinto-oikeus s. 63, *Björksten* s. 134 ja 159—161, *Tarkiainen* s. 95—96 ja *Hakkila* s. 191—192.

senkään hyväksymisellä ei kaikesta huolimatta saataisi riittäviä takeita parlamentaarisesti vastuutonta vallankäyttöä vastaan. Presidentti näet voisi ainakin niissä asioissa, jotka kuuluisivat hänen aloitevaltansa piiriin ja joissa ministeri siis olisi esittelyvelvollinen, täysin määrin käyttää lakien puitteissa henkilökohtaista valtaansa parlamentaarisesta vastuusta piittaamatta. Ja itse asiassa niissäkin kysymyksissä, joissa aloitevalta kuuluisi valtioneuvostolle, saattaisi presidentti, joka ei ole sidottu enempää esittelijän kuin muunkaan valtioneuvoston mielipiteeseen, esittelyn tapahduttua sanella asialle henkilökohtaisen kantansa mukaisen laillisen ratkaisun, joka saattaisi olla esitellystä täydellisesti poikkeava ja kenties aivan yllättävä.

Vaikka siis puolestamme emme voikaan pitää Erichin esittämää juridista rakennelmaa aivan onnistuneena, lienee kuitenkin toisaalta todettava, että ei muutakaan tyydyttävää eikä ainakaan täysin selväpiirteistä tämän pulmakysymyksen ratkaisua ole löydetty. Mikäli parlamentaarista sidettä ja rajoitusta presidentin yksilöllisen päätösvallan käytölle on ylipäänsä pyrittykään oikeudellisiin seikkoihin perustamaan, nämä yritykset ovat näet johtaneet tulokseen, jota käsityksemme mukaan näyttäisi olevan pidettävä oikeudelliselta kannalta joko vallan kielteisenä tai vähemmän onnistuneisiin johtopäätöksiin vievänä. Presidentin päätösvallan käyttämismuotoja koskevia säännöksiä tulkittaessa on yleensä oltu taipuvaisia pitämään jyrkästi kiinni noiden säännösten sellaisesta muodostelusta, joka tehostaa tuon päätösvallan perustuslaillista, yksilöllistä luonnetta lain rajoissa. Tällöin näyttäisi kuitenkin siltä, että valtiosääntöömme niinikään omaksutun parlamentarismin olisi pakko tällä kohdalla väistyä kokonaan oikeuden piiristä ja siis tyytyä jäämään pelkästään poliittisen todellisuuden ilmiöksi.

Tunnusmerkillistä tämänlaatuisille tulkintayrityksille näyttäisi olevan se, että ei asian valmistelu eikä esittely eikä päätöksen varsinainen syntymisvaihe yleensäkään herätä tulkitsijoissa erityistä mielenkiintoa. Päähuomio näyttää kohdistuneen oikeastaan vasta täytäntöönpanoon, niihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen jo valmiin päätöksen saattamiseksi käytännössä tehokkaaksi. Mukautuen meidän oikeudellemme ominaiseen kahtiajakoon päätöksen varsinaisen tekemisen ja toisaalta sen täytäntöönpanon välillä on tutkimuksella siten näyttänyt olevan erikoinen taipumus sijoittaa myös parlamentaarisen vastuunalaisuuden huomioonottamisen takeet, olipa niiden laatua sitten arvosteltava miten tahansa, vasta tuon täytäntöönpanopuoliskon osalle. Aivan samalla tavoin olemme edellä huomanneet lainsäätäjänkin sijoittaneen laillisuusvalvonnan ja -takeet vasta täytäntöönpanon yhteyteen. Tällä tavoin

vasta täytäntöönpano muodostuisi siksi päätösmenettelyn asteeksi, johon kaiken vastuunalaisuuden varsinainen pääosa keskittyisi.[17]

Ehkä johdonmukaisimmin on tällaista käsitystä edustanut *Hermanson*. Yksilöllisen päätösvallan vastapainona hän näet esittää valtioneuvoston mahdollisuuden vetäytyä saattamasta täytäntöön presidentin päätöstä. Tällaisen mahdollisuuden perusteeksi Hermanson nimenomaan vetoaa siihen vastuunalaisuuteen, joka olisi täytäntöönpanosta seurauksena.[18] Täytäntöönpanon estämisen mahdollisuus antaisikin kieltämättä selvän ja myös tehokkaan takeen sellaista vallankäyttöä vastaan, josta valtioneuvosto ei tahdo kantaa vastuuta. Mutta vaikeutena tässä on se, että tuollaisellekaan estämiselle ei vuorostaan tahdo löytyä oikeudellista perustaa.

Hallitusmuodon mukaan valtioneuvostolla on näet täytäntöönpanovelvollisuus: sen »t u l e e saattaa täytäntöön presidentin päätökset» (HM 41 §). Päätösten täytäntöönpanon osalta valtioneuvosto näyttäisi olevan presidentin henkilökohtaisen tahdon toteuttajana aivan samalla tavoin alistetussa asemassa kuin niiden valmistelun ja esittelynkin kohdalta.[19] Hermanson itsekin, samoin kuin useimmat muutkin tutkijat, näyttää ilmeisesti olevan sillä kannalla, että valtioneuvostolla ainakin periaatteessa on ehdoton velvollisuus panna täytäntöön presidentin pää-

---

[17] Niinpä esim. *Björksten* s. 168 huomauttaa, että päätösten saattaminen täytäntöön valtioneuvoston toimesta näyttelee meidän oikeudessamme tärkeämpää osaa kuin niiden varmentaminen ja sillä on meillä osittain sama merkitys kuin varmennuksesta kieltäytymisellä muualla. Vrt. myös Perustuslakikomitean mietintö n:o 7 s. 56—57.

Mainittakoon, että myöskin Lie viittaa Norjan oikeuden kannalta erityisesti mahdollisuuteen estää valtionpäämiehen päätöksen täytäntöönpano sekä siihen liittyvään vastuunalaisuuteen. *Lie* s. 47 ja 50—51.

[18] *Hermanson*, JFT 1924 s. 65—66. Vrt. myös *sama*, Epäkohtia Suomessa s. 41—43.

[19] Ainakin niiden hallitusmuotomme pykälien perusteella, jotka välittömästi koskevat presidentin päätösvaltaa ja sen käyttöä, ei valtioneuvosto eivätkä sen jäsenet ilmeisestikään voi olla sellaisessa asemassa, että he eivät olisi »minkään yläpuolella olevan elimen käskyvallan alaisia», vaan toimisivat »täysin itsenäisesti ja riippumattomasti», mitä seikkoja *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 19—20 pitää ministerien asemalle olennaisena. Valtioneuvoston alistussuhteen presidenttiin viimeksi mainitun päätösvaltaan kuuluvissa asioissa esittääkin *Björksten* s. 37 ja 134 varauksettomana kantanaan. Vrt. myös *Hermanson* s. 72—73. — Mainittakoon, että myös Saksassa oli Weimarin valtiosäännön tulkinnassa tässä kohdin eriäviä mielipiteitä. Niinpä esim. *Giese* s. 139, *Anschütz* s. 275 ja *Hausen* s. 8 myöntävät, mutta *Stier-Somlo* s. 152 ja *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht I s. 630 sitävastoin kieltävät, että valtakunnankansleri ja ministerit olisivat olleet oikeudellisessa alistussuhteessa presidenttiin. Vrt. myös *Gordon*, La Responsabilité s. 118.

tös, ellei se ole lainvastainen.[20] Tällainen periaatteessa ehdoton täytäntöönpanovelvollisuus, joka valtioneuvostolle kuuluu, näyttäisi kuitenkin olevan omansa johtamaan pääsemättömään umpikujaan kaikki sellaiset pyrkimykset, jotka yrittävät täytäntöönpanon yhteyteen rakentaa oikeudellisia takeita persoonallista vallankäyttöä vastaan. Sillä tavoin täytyneekin katsoa asian todella myös olevan.

Hermanson tosin esittää, että valtioneuvostolla tai sillä jäsenellä, joka ei katso voivansa täytäntöönpanolla ottaa vastuuta päätöksestä, olisi oikeus, jos presidentti kaikesta huolimatta pysyy päätöksessään, saada ero tehtävästään ja siten mahdollisuus välttyä vastuusta. Huomattava kuitenkin on, että valtioneuvostolle tai sen jäsenelle ei yleensä myönnettäne oikeutta yksipuolisesti ja silmänräpäyksellisin vaikutuksin erota paikaltaan. Valtio ei näet voi olla vailla hallitusta eikä presidentti yksinään, ilman valtioneuvostoa voi toimia hallituksena. Eroavalla ministeristöllä katsotaan yleensä olevan oikeus ja myös velvollisuus jatkuvasti hoitaa asioita, kunnes uusi hallitus on muodostettu. Senvuoksi näyttää ilmeiseltä, että valtioneuvosto tai sen jäsen ei siis voi pelkällä eroamisilmoituksellaan vapautua velvollisuuksistaan; ne on asianmukaisesti täytettävä aina siihen asti, kunnes presidentti niistä vapauttaa.[21] Presidentin päätösten täytäntöönpanovelvollisuutta tuskin voidaan asettaa tässä kohdin erikoisasemaan.[22]

---

[20] *Hermanson* s. 72—73, *sama*, JFT 1924 s. 66—67, ja *sama*, Epäkohtia Suomessa s. 41—43, *Ståhlberg* s. 55, *Björksten* s. 168, *Tarkiainen* s. 104 ja *Hakkila* s. 190. Tällainen kanta näyttäisikin olevan sopusoinnussa sen kanssa, että valtioneuvoston täytäntöönpanotehtävää koskeva säännös pohjautuu siihen, mikä vastaavasti oli senaatin tehtävänä Venäjän vallan aikana. — Mainittakoon kuitenkin myös, että *Castberg* II s. 463 katsoo, että Norjassakaan, jossa päätösten täytäntöönpano huomattavasti poikkeaa meikäläisestä, ei asianomaisilla ole oikeutta kieltäytyä täytäntöönpanosta.

[21] Samaan suuntaan *Castberg* I s. 206 ja 213.

[22] *Hermanson* itsekin on tämän seikan huomannut, mutta katsoo, että se on »en invecklad och faktiskt onödig fråga, som här förbigås», JFT 1924 s. 66 viite 9. Toisaalla hän kuitenkin jokseenkin suoraan lausuu täytäntöönpanovelvollisuuden periaatteessa koskevan tällaistakin tapausta: »Jos asia on kiireellinen, on muistettava se periaate, jonka mukaan valtion viranomainen ei saa kuinka sopimattomassa tilassa tahansa vaatia virastaan vapauttamista.» Epäkohtia Suomessa s. 41 viite 1. Osoituksena siitä, että Hermanson on tämän ohimennen lausumansa mielipiteen nähtävästi vakaasti harkinnut, voidaan mainita, että hän joutui sitä miettimään jo esittäessään Ruotsin kuninkaan asemaa v:n 1914 perustuslakikriisin johdosta, jolloin hän — tosin ei-parlamentaariselta pohjalta lähtien — päätyi samanlaiseen tulokseen Ruotsin valtioneuvoston osalta. Ks. *Hermanson*, Svensk konungamakt s. 29 ja s. IX viite 49. Myös omassa maassamme Venäjän vallan aikana usein ilmenneiden hallitsijan ja senaatin välisten ristiriitojen yhteydessä Hermanson on tietysti joutunut

Ennenkuin eronpyyntö voisi vapauttaa valtioneuvoston tai sen jäsenen velvollisuudestaan panna täytäntöön presidentin päätös, täytyisi sen varsin olennaisesti muuttaa valtioneuvoston koko oikeusasemaa. Eronpyyntö näet merkitsisi silloin keinoa, jonka avulla valtioneuvosto itse asiassa vapautuisi siitä alistussuhteesta, jossa se hallitusmuotomme pykälien perusteella näyttäisi olevan presidentin ratkaisuvaltaan kuuluvien asioiden osalta. Se käyttelisi eronpyynnön jälkeen siis myötävaikuttajanakin samanlaista itsenäistä valtaa kuin silloin, kun se toimii varsinaisessa omassa kompetenssipiirissään. Tämän perusteella valtioneuvosto siis saattaisi eronpyynnön jälkeen vapaasti ja itsenäisesti harkita, katsooko se voivansa panna päätöstä täytäntöön, ja ellei se niin katsoisi, se saattaisi oikeudelliseen asemaansa nojaten täytäntöönpanosta pätevästi kieltäytyä. Tällaista välttämätöntä johtopäätöstä ei Hermanson kuitenkaan, enempää kuin yleensä muutkaan, ole tahtonut kannastaan tehdä, vaan kysymys on, kuten sanottu, sivuutettu »faktillisesti tarpeettomana». Tällaisen merkityksen antaminen eronpyynnölle vaikuttaisikin varsin kummalliselta konstruktiolta; se näyttäisi miltei kääntävän asiat päälaelleen. Valtioneuvosto saattaisi näet silloin saada oikeudellisessa asemassaan aikaan käänteentekevän vahvistumisen — pyytämällä eroa!

---

näitä kysymyksiä pohtimaan, vieläpä antamaan niistä kerran senaatille asiantuntijanlausunnonkin, jota ei kuitenkaan liene julkaistu. Ks. *Hjelt* I s. 238. Vrt. myös *Berlin* I s. 292.

Venäjän keisarivallan aikana, jolloin senaatin asema tosin oli tietysti aivan toisenlainen, on kysymys täytäntöönpanosta kieltäytymisestä ja eroamisesta ainakin kaksi kertaa edellä s. 82 viitteessä 13 mainituissa tapauksissa tullut käytännössäkin esille. — Nimenomaan hajoituskysymyksen yhteydessä se tuli esille 2/8 1917, jolloin senaatin sosialidemokraattiset jäsenet Tokoi, Paasivuori, Voionmaa, Vuolijoki ja Tanner, vedoten nimenomaan mm. vastuunalaisuuteen eduskunnalle, katsoivat, että he eivät voi myötävaikuttaa hajoitusmanifestin julkaisemiseen. Ainoastaan senaattorit Tokoi, Paasivuori ja Voionmaa ilmoittivat kantansa mainitsematta mitään eroamisestansa, kun taas Vuolijoki ja Tanner viittasivat jo aikaisemmin tekemäänsä ilmoitukseen eroamisestaan senaattorin toimesta. Senaattori Ailio — samalla myös viitaten aikaisempaan ilmoitukseensa senaattorintoimesta luopumisesta — ilmoitti, ettei hän voinut puoltaa manifestin julkaisemista. Porvarillisen enemmistön mielipiteen mukaisesti manifesti kuitenkin julkaistiin. Ks. edellä s. 41 viite 81 ja s. 83 viite 14.

Mainittakoon, että Norjan hallitusmuotoa säädettäessä nimenomaan hylättiin ehdotus, jonka tarkoituksena oli antaa ministerille oikeus kieltäytyä varmennuksesta, jos hän samalla pyysi eroa tehtävästään. *Aschehoug* III s. 453, *Lie* s. 49—50 ja *Castberg* I s. 211—212. Niinikään *Castberg* I s. 213 on nimenomaisesti lausunut käsityksenään, että ministeri, jolla on todellinen oikeudellinen velvollisuus varmentaa, ei voi tästä virkavelvollisuudestaan vapautua pyytämällä samanaikaisesti eroa. —

Itse asiassa näyttäisi siltä, että tuollainen eronpyyntö oikeastaan on vain väline, jonka avulla pujahdetaan pois oikeuden piiristä keskelle pelkkää niin sanoaksemme raakaa todellisuutta. Käytännöllisessä todellisuudessa ei tietenkään voisi tulla kysymykseen, että valtioneuvosto tai sen jäsen voitaisiin joillakin sanktioilla velvoittaa, saatikka pakottaa panemaan täytäntöön sellaista presidentin päätöstä, josta asianomaiset eivät voi tai eivät tahdo vastata. Tällainen täytyy asian laidan ilmeisesti olla ministerinmyötävaikutuksen jokaisen muunkin vaiheen kohdalla. Hermanson [23] lausuukin nimenomaan, että esittelevällä ministerillä täytyy olla mahdollisuus myös jo ennen asian ratkaisemista eronpyynnöllä vapautua esittelystä, jonka hän voi edellyttää johtavan hänen vakaumuksensa vastaiseen päätökseen. Samanaikaisesti ollaan kuitenkin kiinteästi sillä kannalla, että ministerillä ei ole oikeutta pelkästään kieltäytyä tuollaisesta esittelystä.[24] Kysymyksessä ei siis voi olla presidentin vallan varsinaisesti oikeudellinen rajoitus, vaan etupäässä käytännöllisistä ja kohtuussyistä johtuva tosiasiallinen mahdollisuus valtioneuvoston jäsenille eroamisen avulla välttyä olemasta mukana sellaisessa, mitä he eivät katso voivansa hyväksyä.

Tähän on kuitenkin sanottava, että jo perustuslaillisen hallitsijan ministerillä täytynee katsoa olleen samanlaisen tosiasiallisen mahdolli-

---

Käytännöllisessä valtioelämässäkin on tilanne Norjassa ainakin kerran kärjistynyt tähän äärimmäiseen huippuunsa. Kun kuningas 27/5 1905 kieltäytyi vahvistamasta Norjan valtiopäivien yksimielisesti hyväksymää konsulaattilaitosta koskevaa lakiesitystä, ilmoitettiin hänelle, että kukaan hallituksen jäsenistä ei katsonut voivansa tätä kieltäytymispäätöstä varmentaa, minkä jälkeen kaikki ministerit jättivät eroanomuksensa. Kuningas vastasi tähän, että kun ei ollut mahdollisuutta saada eroa pyytäneen tilalle uutta ministeristöä, hän ei voinut suostua eronpyyntöön sekä vetosi ministereitten velvollisuuteen varmentaa hänen laillisesti tekemänsä päätös. Kun ristiriita kehittyi ja päätyi Ruotsin—Norjan unionin hajoamiseen, ei tähän oikeudelliseen kysymykseen saatu ratkaisua. Mainittakoon kuitenkin, että *Morgenstierne* I s. 47 pitää kuninkaan menettelyä muodollisesti perustuslain mukaisena, kun taas *Lie* s. 69—70 katsoo, että kuninkaalla ei ollut oikeutta kieltäytyä hyväksymästä ministeristön eronpyyntöä. *Castberg*, Opløsningsrett s. 6, poiketen näiden kummankin oppineen käsityksistä, panee pääpainon varmennuksesta kieltäytymiselle.

[23] Epäkohtia Suomessa s. 41. Mainittakoon, että Hermanson antoi aikanaan asiantuntijanlausunnon v:n 1917 perustuslakikomitealle tämän laatimasta sellaisesta hallitusmuotoluonnoksesta, jossa presidentin päätösvallan käyttämismuotoja koskevat säännökset jo olivat nykyisessä asussaan. Tässä lausunnossaan hän on esittänyt myöhemmin omaksumastaan kannasta poikkeavan mielipiteen ja lausunut mm.: »Det synes emellertid såsom kunde kontrasignationen vägras äfven då presidentens åtgärd icke innehåller någon lagstridighet. § 30.» Komitean asiakirjavihossa oleva lausunto s. 7.

[24] *Hermanson* s. 72.

suuden eronsa avulla vapautua myötävaikuttamasta toimenpiteisiin, jotka olivat vastoin hänen vakaumustaan.[25] Yksinpä virkamiehenkin voi sen avulla ajatella välttyvän osallistumasta hänelle vastenmieliseen puuhaan.[26] Tällaisena keinona eron täytyy kuitenkin merkitä eräänlaista tosiasiallista karkaamista oikeudellisista velvollisuuksista. Teoreettiselle ajattelulle se merkitsee pakoa oikeudesta todellisuuteen, normatiivisesta faktilliseen. Puhtaasti oikeudellisella pohjalla pysyen se siis merkitsee kielteistä tulosta, pääsemätöntä umpikujaa.

Käsityksemme mukaan on samantapainen oikeudellinen umpikuja havaittavissa myös *Ståhlbergin* esityksestä, vaikkakin vähemmän selvänä, vähemmän kärjistyneenä. Hänkin korostaa varsin voimakkaasti valtiosäännön presidentille antamaa itsenäistä, valtioneuvoston mielipiteestä riippumatonta ratkaisuvaltaa. Samassa yhteydessä hän niinikään asettuu sille kannalle, että esittelevällä ministerillä ei ole oikeutta kieltäytyä presidentin ratkaisuvaltaan kuuluvaa asiaa valmistelemasta sekä että »ainoastaan vastoin perustuslakia olevaan päätökseen nähden on säädetty varmennuskielto (35 §) ja ainoastaan lainvastaista päätöstä voi valtioneuvosto kieltäytyä saattamasta täytäntöön (45 §)».[27] Samanaikaisesti hän toisaalta tehostaa sitä, että presidentti on kuitenkin joka tapauksessa sidottu vastuunalaisen valtioneuvoston myötävaikutukseen. Kantansa Ståhlberg huipistaa ja kiteyttää sitten miltei iskulauseeksi muodostuneeseen toteamukseen: »Presidentti on siis sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei ole sidottu heidän mielipiteeseensä».[28] Tämän sidonnaisuuden oikeudellista lujuutta hän

---

[25] *Stier-Somlo,* Handwörterbuch der Rechtswissenschaft IV s. 78 esittää, että perustuslaillisessakin järjestelmässä ministeri voisi vapaan harkintansa mukaan kieltäytyä myötävaikuttamasta päätökseen, josta hän ei katso voivansa vastata.

[26] Virkamiehen ei kuitenkaan yleensä katsottane eronpyyntönsäkään avulla saavan oikeudellista vapautusta kuuliaisuusvelvollisuutensa mukaisesta tehtävästä, mutta tosiasiallisena keinona se siitä huolimatta tietysti voi olla tehokas. Vrt. kuitenkin Ranskan oikeuden kannasta *Ståhlberg,* Lakimies 1910 s. 273. Vrt. myös *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 179—180, *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 53, *Wuermeling* s. 379 ja *Lie* s. 14, 73, 102 ja 145. Sortovuosien äikana virkamiehet joskus katsoivat parhaaksi eronpyynnöllä välttyä olemasta mukana lainvastaisuuksissa, mutta toisinaan he kuitenkin suorastaan kieltäytyivät, jolloin heidät saatettiin erottaa virasta tai myös langettaa rangaistukseen esim. juuri varmentamisesta kieltäytymisen vuoksi.

[27] *Ståhlberg* s. 54—55.

[28] *Ståhlberg* s. 54. Tämän määritelmän ovat sitten siteeranneet mm. *Hermanson* s. 70, *Ruutu* s. 376, *Hakkila* s. 190 ja myös *Tarkiainen* s. 105, jonka esitys näyttää tässä kohdin jokseenkin uskollisesti liittyvän siihen vallitsevan käsityksen erikoisvivahdukseen, jota Ståhlberg edustaa.

ei kuitenkaan ryhdy missään yksityiskohdassaan tarkastelemaan,[29] mutta sen yleistä kestävyyttä ja merkitystä nimenomaan parlamentaarisena takeena hän korostaa voimakkaasti.

Tämän myötävaikutukseen sidonnaisuuden laita näyttäisi kuitenkin olevan oikeudellis-parlamentaariselta kannalta jokseenkin epäilyttävä. Ståhlberg itse, kuten on mainittu, esittää nimenomaan jokaisen vaiheen myötävaikutuksessa, alkaen asian valmistelusta ja esittelystä sekä päätyen varmennukseen ja valmiin päätöksen täytäntöönpanoon, olevan presidentin määräysvallassa ja siis asianomaisten laillisena velvollisuutena. Senvuoksi on kysyttävä, mitenkä joku voi olla oikeudellisesti sidottu sellaiseen toimitukseen, jonka jokainen vaihe on hänen oikeudellisessa määräysvallassaan. Mitenkä joku voi olla oikeudellisesti sidottu myötävaikutukseen, joka kokonaisuudessaan ja sellaisenaan on hänen oman määräysvaltansa alainen? Tällaisen sidonnaisuuden ja tällaisen siteen täytyy oikeudelliselta kannalta olla yksinomaan muodollista tai sanoisimmeko tosiasiallista laatua.

Tosin on presidentti epäilemättä sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen sikäli, että muuten kuin valtioneuvoston istunnossa ja asianomaisen ministerin esittelystä hän ei voi päteviä päätöksiä tehdä. Eipä hän saa ratkaisujaan ilman valtioneuvoston myötävaikutusta valmistelluiksi eikä myöskään täytäntöönpannuiksi, minkä lisäksi ne vielä on varmennettava. Venäjän vallan aikaan verrattuna tällainenkin sidonnaisuus merkitsee olennaista edistysaskelta, koska konstitutionalismiin pyrkinyt järjestelmämme silloin oli tässä tärkeässä kohdassa perustuslain säätämien muodollisuuksien takeita vailla.[30] Mutta kun tuo myötävaikutus sekä jokaisessa eri vaiheessaan että myös kokonaisuutena on valtiosäännön ja lakien rajoissa presidentin määräysvallan alainen, ei siitä ilmeisestikään olisi oikeutta kieltäytyä parlamentaariseen vastuuseen vedoten. Oikeudellinen valta kieltää myötävaikutuksensa olisi vain lain- tai perustuslainvastaisuuden vastuuseen nojaten. Mutta tällaiseen — aivan samanlaiseen! — myötävaikutukseen on sidottu konstitutionaalinenkin valtionpäämies. Mitään parlamentaarisesta vastuunalaisuudesta johtuvaa vallankäytön lisärajoitusta ei tällaiseen myötävaikutussidonnaisuuteen voida liittää. Pulman ratkaisijana erityisesti parlamentaarisen vastuun kannalta ei nytkään voi olla muu kuin eroaminen, jonka avulla myötävaikutus voidaan ainakin tosiasiallisesti katkaista taikka estää.

---

[29] Vrt. myös *Brusewitz*, SvT 1928 s. 79.

[30] Vrt. edellä s. 252 ja viitettä 7.

Tosin Ståhlberg ei kärjistä Hermansonin tavoin kannastansa seuraavia johtopäätöksiä niin pitkälle, että hän ryhtyisi pohtimaan tai edes mainitsemaan sitä mahdollisuutta, että eroansa pyytäneellä ministeristöllä saattaisi kuitenkin vielä olla oikeudellinen velvollisuus panna täytäntöön vastustamansa päätös. Tällainen seuraamus näyttäisi käsityksemme mukaan siitä kuitenkin johtuvan samanlaisella loogillisella välttämättömyydellä kuin Hermansoninkin kannasta. Nimenomaan sitä lausumatta näyttää Ståhlberg kaikesta huolimatta muovanneen esityksensä sillä tavoin, että siitä voinee päätellä hänen päinvastoin olevan suorastaan torjuvalla kannalla tällaisen johtopäätöksen suhteen.[31] Kenties juuri sen vuoksi eroamiskeino pulmatilanteen ratkaisijana osoittaakin Ståhlbergin esityksessä ehkä selvemmin kuin muualla pelkästään tosiasiallisen, ei-oikeudellisen luonteensa.

Ståhlberg joutuu näet itsekin nimenomaisesti viittaamaan tämän ratkaisukeinon tosiasialliseen, ei-oikeudelliseen luonteeseen. Hän jättää, kuten mainittu, myötävaikutussidonnaisuuden yksityiset vaiheet erittelemättä, ja samalla tavoin hän ei myöskään eronpyynnön vaikutuksia Hermansonin tavoin kohdista erityisesti mihinkään myötävaikutuksen erilliseen kohtaan, vaan etupäässä myötävaikutukseen yleensä. Tällä tavoin joutuvat, kuten johdonmukaisuus käsittääksemme vaatiikin, myötävaikutuksen kaikki kohdat eronpyynnön vaikutuksiin katsoen samanarvoiseen asemaan. Samalla tavoin kuin jokaisesta muustakin myötävaikutustehtävästä, voitaisiin eronpyynnön avulla niin ollen vapautua myös varmennuksesta eli siis siitä velvollisuudesta, jonka hallitusmuotomme myötävaikuttajalle kaikkein jyrkimmin ja epäämättömimmin säätää. Senvuoksi on tuskin sattuma, että juuri varmennuksen kohdalla Ståhlberg itsekin luonnehtii eronpyynnön vaikutuksen »tosiasialliseksi», arvatenkin tarkoittaen tällä sanonnalla oikeudellisen vastakohtaa.[32]

Epäilemättä voidaan varmennusvelvollisen ministerin tai täytäntöönpanovelvollisen valtioneuvoston eroaminen ja heidän sitä tietä tapahtuva vapautumisensa myötävaikutusvelvollisuudesta selittää yksityiskohtana oikeudellisestikin aivan moitteettomasti. Ministerillä on yksinker-

---

[31] Vrt. esim. *Ståhlberg* s. 47, 56 ja 80.

[32] »Vihdoin on sattunut, erityisesti vuonna 1924 kuten aikaisemmin on kerrottu, että hallitus on eronnut, jotta ei ministerille kuuluvalla varmennuksella myötävaikuttaisi ja tekisi mahdolliseksi vastustamansa päätöksen täytäntöönpanoa. Siten on tapahtunut n.s. tosiasiallinen varmennuksesta kieltäytyminen, niinkuin useampia kertoja Skandinavian maissakin.» *Ståhlberg* s. 80. Viittaus v:n 1924 tapaukseen tarkoittaa silloin toimeenpantua eduskunnan hajoitusta.

taisesti oikeus saada ero milloin tahansa ja presidentillä on velvollisuus se myöntää. Ja kenties voidaan tällainen eronsaantioikeus sovittaa jollakin tavoin myös valtiojärjestyksen kokonaisrakennelmaan jonkinlaisena oikeudellisenakin takeena valtionpäämiehen vastuuttomien päätösten varalta.[33] Mutta sekä oman luonteensa vuoksi että niiden monien epäjohdonmukaisuuksien ja ristiriitaisuuksien tähden, joihin sen soveltaminen näyttäisi useissa yksityiskohdissa olevan omansa johtamaan, tällainen eroamiskonstruktio ainoana takeena, jonka avulla presidentin sidonnaisuus parlamentaarisesti vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen voidaan turvata, merkitsee käsityksemme mukaan eräänlaista hyppäystä oikeuden piiristä pelkkään tosiasialliseen.[34] Se ei enää oikeastaan ole laadultaan ankarasti oikeudellinen tae, vaan tavallaan tosiasiallinen keino, ultima ratio, johon ministerin on oikeudellisten keinojen puuttuessa turvauduttava välttyäkseen muodollisestikin vastuusta, jota hän ei asiallisesti tahdo kantaa. Asian laita olisi siis jokseenkin samantapainen, kuin jos luotsin, jonka vastuulla laiva kulkee pitkin vaarallista väylää, olisi pakko olla varuillaan ja karata kokonaan pois laivasta välttyäkseen karilleajon vastuusta, kun laivaa ohjataankin kapteenin eikä hänen ohjeidensa mukaan.

Näin olemme vihdoin tulleet valtionpäämiehen vallankäyttömuotojen tutkimisessa konstitutionalismin ja parlamentarismin välisen rajan nähtävästi äärimmäiseen pisteeseen, siihen kohtaan, jossa näiden toisilleen vastakkaisten järjestelmien yhteensovitusyritys joutuu ikäänkuin veitsen terälle. Jos ministereillä ei ole muuta keinoa kuin eroaminen välttyäkseen myötävaikutusvelvollisuudestaan ja vastuusta, jota he eivät tahdo kantaa, näyttäisi se merkitsevän eräänlaista systeemi-

[33] Lie, joka Norjan oikeuden kannalta on koettanut rakentaa oikeudellisen takeen vastuuttomien päätösten varalle, näyttää asettuvan sille kannalle, että asianomaisella on ehdoton oikeus saada ero ja kiistanalaisen kysymyksen ratkaisu siten siirretyksi, kunnes se voidaan ottaa käsiteltäväksi uuden tai uusien ministerien läsnä ollessa, jotka voivat ottaa siitä vastuun. *Lie* s. 61, 69—70 ja 73. Castberg, joka vastuunalaisuuskysymyksessä muuten näyttäisi olevan jokseenkin lähellä Lien kantaa, on tässä kohden ottanut vielä askeleen edemmäs ja esittää, että ministerillä on oikeus kieltäytyä myötävaikutuksesta päätökseen, josta hän ei katso voivansa vastata. *Castberg* I s. 202—208 ja 217—221 ja *sama,* Opløsningsrett s. 6—9.

[34] Oikeudellisen ja tosiasiallisen puolen vastakkaisuus käy selvästi ilmi siitä lauseesta, johon *Hakkila* s. 190 on tiivistänyt tämän vallitsevan kannan: »Mutta vaikka presidentillä o i k e u d e l l i s e s t i onkin tämä valta, rajoittaa hänen toimintavapauttaan t o s i a s i a l l i s e s t i se jyrkkä muoto, jossa parlamentarismi on valtiosäännössämme toteutettu.»

rikkoa, myötävaikutusvastuuta koskevan oikeudellisen järjestelmän omituista kahtiahalkeamista. Jos ministeri tai valtioneuvosto näet katsoo, että presidentin päätös on vastoin perustuslakia tai tavallista lakia, on asianomaisilla täysi oikeudellinen valta kieltäytyä varmennuksesta tai täytäntöönpanosta, koska eivät katso voivansa vastata myötävaikutuksestaan. Mutta jos vastuunalaisuus, johon vedotaan, ei olekaan tätä laatua, olisi asian laita kokonaan toinen. Asianomaisilla ei silloin olisi oikeudellista valtaa pelkästään kieltää myötävaikutustaan. Heillä ei olisi mitään muuta keinoa vastuusta välttymiseen kuin eron tosiasia.[35]

Kun ainakaan välittömästi niistä hallitusmuodon kohdista, jotka koskevat presidentin päätösvallan käyttöä, ei näin ollen voitane johtaa oikeudellisesti moitteettomia takeita parlamentaarisen myötävaikutusvastuun huomioonottamiselle, ei oikeastaan ehkä olekaan ihmeellistä, että eräillä tahoilla meillä on yhä uudestaan päädytty korostamaan niitä vaikeuksia, jotka kohtaavat parlamentaarisen järjestelmän säännöstely-yrityksiä lainpykälien avulla, jopa viittaamaan siihen, että tuollainen yritys oikeastaan on ennalta tuomittu epäonnistumaan, koska parlamentarismi pohjimmiltaan on muka aina vain poliittinen periaate, oikeuden valtapiirille vieras.[36] Toisaalta on, ei tosin valtionpäämiehen

---

[35] Myötävaikutusvastuun tältä osalta he siis näyttäisivät itse asiassa olevan siihen verrattavassa asemassa kuin ministerivaltiosihteeri ja senaatin jäsenet olivat koko myötävaikutustehtävänsä ja -vastuunsa osalta Venäjän keisarivallan aikana.

Merkille pantavaa onkin, että *Björksten* s. 160 ja 238 esittää näköjään tärkeimpänä perusteena, jolla hänen mielestään on suorastaan helppoa todistaa vallitsevan käsityksen mukainen valtionpäämiehemme yksilöllinen päätösvalta valtiosäännön mukaiseksi, sen seikan, että v:n 1919 HM on ollut jokseenkin tarkka siinä, että oikeudessamme aikaisemmin voimassa olleita periaatteita ei tullut sillä kumotuksi. Ainoa sen aiheuttama periaatteellinen muutos, jonka merkityksen hän arvioi syvälliseksi, oli se, että valtiomuoto muutettiin monarkkisesta tasavaltaiseksi. — Yleensäkin voitaneen juuri Björkstenin sanoa puhtaasti oikeudelliselta kannalta kenties tyylipuhtaimmin edustavan vallitsevaa käsitystä ainakin sikäli, että hän ei huomataksemme mainitse eikä ainakaan lähemmin käsittele edes eroamismahdollisuutta keinona, jolla ministeristö voisi välttyä myötävaikuttamasta vastustamaansa päätökseen. Ks. *Björksten* s. 134, 160, 164, 173 ja 236—238.

[36] *Erich* II s. 85 ja 95, *sama*, Svensk Tidskrift 1924 s. 94 ja 100 sekä *sama*, SvT 1930 s. 501. Vrt. myös *Hausen* s. 5 sekä muualla myös päinvastaiseen suuntaan käyvistä esityksistä esim. *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht I s. 722 ja *Castberg* I s. 193—201.

Lisäksi *Erich*, Lakimies 1924 s. 59 tämän seikan yhteydessä viittaa siihen, että parlamentarismia Englannissa suurelta osaltaan säännöstelevät, ns. sovinnaissäännöt (conventions), joita valtio-oikeuden tutkijat usein esittävät luonteeltaan var-

vallankäyttömuotoja koskevan oikeudellisen erittelyn perusteella, vaan pääasiassa valtiosääntömme yleiseen rakenteeseen, vieläpä poliittiseen käytäntöömmekin nojaten, myös esitetty jokseenkin jyrkässä muodossa sellainen käsitys, ettei meidän valtiosääntömme eikä edes poliittinen käytäntömme itse asiassa olisikaan parlamentarismin, ei ainakaan »todellisen parlamentarismin» mukainen.[37]

Olipa tällaisten käsitysten arvo mikä tahansa, joka tapauksessa se parlamentarismin periaate, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, on valtiosäännössämme nimenomaan säädetty (HM 36 §). Tuolla yksinkertaisella sivulauseella lainsäätäjä on ilmeisesti tahtonut ja myös luullut voivansa saattaa ns. parlamentarismin voimaan maassamme. Senvuoksi ja kun vallitsevan — ja mielestämme oikean — käsityksen mukaan todellinen parlamentarismi on myös valtiollisessa käytännössä vakiintunut erääksi valtiojärjestyksemme kulmakiveksi, on näiden seikkojen katsottava asettavan myös lainopilliselle teorialle sellaisen vääjäämättömän vaatimuksen, että valtiojärjestyksemme täytyy olla rakennettavissa jokaiselta osaltaan tuohon parlamentaariseen perussäännökseen soveltuvaksi oikeudellisestikin moitteettomaksi järjestelmäksi.[38] Niin ollen olisi kait myös välttämätöntä, että parlamentaarisen vastuunalaisuuden huomioonottaminen voitaisiin presidentin päätösvallan käyttämismuotojenkin kohdalta perustella oikeudellisesti moitteettomalla tavalla.

---

sinaisten lakien vastakohtana. Vrt. niistä esim. *Dicey* s. 413—468, *Anson* s. 74—76 ja 382—383, *Lowell* I s. 9—15 sekä *Loewenstein* s. 195, *Georg Jellinek,* Schriften und Reden II s. 186, *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 660—662, *Castberg* I s. 193 ja 202—206, ja *sama,* Tidsskrift for Retsvidenskab 1918 s. 285—296, *Morgenstierne* II s. 15—17 sekä myös *Tarkiainen* s. 337—340. Tämä ajatus avaakin kieltämättä varsin mielenkiintoisia näköaloja yhteiskunta- ja valtioelämää säännöstelevien normien eri laatuihin. Tällaisesta tarkastelusta saattaisi olla seurauksena, että oikeusnormienkin ja nimenomaan ylimpien valtionelinten toimintaa säännöstelevien normien laadun samankaltaisuus voitaisiin panna kysymyksenalaiseksi. Vrt. esim. *Schmitt* passim ja eritt. s. 3—36, 42—87, 125—157 ja 200—220, *Smend* passim ja eritt. s. 78—79, 131—134 ja 154, *Kaira,* Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan s. 348—349 sekä *Olsson* s. 214. Näin syvälle yleiseen oikeusteoriaan tunkeutuviin pohdintoihin emme kuitenkaan voi tässä yhteydessä ryhtyä.

[37] *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356.

[38] Mainittakoon, että Norjassa näyttävät eräät ainakin vanhemmat tutkijat avoimesti edellyttävän, että perustuslaki periaatteessa ei sulje pois mahdollisuutta sellaisten kuninkaan päätösten syntymiseltä, joista kukaan ei kanna konstitutionaalistakaan vastuuta. *Aschehoug* III s. 451—453 ja *Morgenstierne* I s. 124. Uudempi tutkimus on kuitenkin toista mieltä. *Lie* s. 47—84 ja *Castberg* I s. 217—241.

Ruotsissa sitävastoin näyttäisi oikeusoppineiden kanta edelleenkin olevan, että

Tällaiset yritykset näyttäisivät, kuten sanottu ja edellä oleva kriitillinen erittely on pyrkinyt osoittamaan, tosin olevan tuomittuja murtumaan presidentin yksilöllistä valtaa tehostaviin hallitusmuodon pykäliin. Mutta kenties voitaisiin ajatella päinvastaistakin tulosta: hallitusmuodon pykälät murtuvat tai paremminkin menettävät tehonsa, mikäli ne ovat ristiriidassa parlamentaarisen myötävaikutusvastuun kanssa. Tämä ristiriita voinee tosin olla eräässä mielessä todella sovittamatonkin.[39] Mutta yhtenäiseen järjestelmään pyrkivä ajattelu ei voi alistua periaateristiriitojen sovittamattomuuteen. Ja käytännöllisessäkin valtioelämässä viimeksi mainittu vaihtoehto näyttäisi ainakin pitempi-

---

kuningas voi valtiosäännön mukaan tehdä sellaisiakin päätöksiä, joista kukaan ei ole vastuussa. *Malmgren,* Sveriges Grundlagar s. 24, *Lie* s. 54—55 ja *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 58.

Tanska on Pohjoismaista ainoa, jossa oikeusoppineetkin poikkeuksetta lienevät sitä mieltä, että valtionpäämies yleisen perustuslaillisen ja parlamentaarisen säännön mukaisesti ei voi tehdä pätevää päätöstä, joka ei ole ministerinvastuunalaisuuden kattama. *Berlin* I s. 286—288 ja *Lie* s. 53—54.

[39] HM:n säännösten syntyvaiheiden tutkiminen on omansa osoittamaan, että sitä säädettäessä jouduttiin todella sovittamaan juuri tässä kohden vahvasti vastakkaisia käsityskantoja yhteen, vieläpä niin, että varsin arvovaltaisella taholla perusteltiin sitä jokseenkin jyrkkää muotoa, jossa nämä vastakkaiset tendenssit HM:n säännöksissä ilmenevät, jollakin tavoin keskinäisesti toinen toisellaan sekä sillä suotuisalla yhteisvaikutuksella, mitä niistä nähtävästi eräänlaisena resultanttina luultiin voitavan odottaa. Vrt. Perustuslakikomitean mietintö n:o 7 s. 35 ja 56—57, *Ståhlberg,* Puheita 1919—1925 s. 170, *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 28—82, *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 347—351, *Kaira,* Uusi Suomi 20/9 1936 sekä *Hakkila* s. 183—184. Käytännössä onkin epäilemättä käynyt odotusten mukaisesti siten, että parlamentarismi on vakiintunut valtioelämämme riidattomaksi perustaksi. Mutta sen rinnalla on kuitenkin saattanut käytännössäkin varsin voimakkaina esiintyä myös vastakkaisia tendenssejä jopa siihen määrään, että eräs valtio-oppineemme on, kuten sanottu, katsonut välttämättömäksi langettaa hallitusjärjestelmästämme sellaisen arvostelun, että se ei muka ole »todellisen parlamentarismin» mukainen, vaan on »perusluonteeltaan ristiriitaisten ainesosien yhdistelmänä — — — kokonaisuutena täysin omalaatuinen, *sui generis*». *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 356.

Mutta oikeustiede ei deskriptiivisen valtio-opin tavoin kuitenkaan voine tyytyä tällaisten vastakkaisiin järjestelmiin viittaavien seikkojen pelkkään toteamiseen. Oikeustieteen asiana on käsityksemme mukaan pyrkiä yhtenäisyyteen, sellaiseen systeemiin, josta käsin vastakkaisten tendenssien ristiriidat voidaan ratkaista ja sovittaa yhteen. Senhän tehtävänä on kait yleensäkin pyrkiä löytämään johdonmukaiset ratkaisut erityisesti niissä kohdin, joissa näköjään ristiriitaisten lainsäännösten periaatteet leikkaavat toisensa, ja siten luomaan valtio- ja oikeusjärjestyksestä yhtenäinen, systemaattinen kokonaisuus. Senvuoksi se ei myöskään valtionpäämiehemme vallankäyttömuotoja tulkitessaan voine tyytyä konstitutionalismin ja parlamentarismin dualismiin. Leikkauskohdassa lienee asetuttava

aikaisen historiallisen kehityksen tuloksena sangen todennäköiseltä. Valtionpäämiehen yksilöllinen perustuslaillinen vallankäyttöhän on kaikkialla muuallakin vähitellen todellisuudessa parlamentarisoitunut, ja tähän tosiasiaan ovat sekä oikeus että myös oikeustiede aina lopulta mukautuneet.[40]

Mutta ilman sitäkin täytynee sopusointu parlamentarismin kanssa olla perusteltavissa. Sitä tarkoittavaa oikeudellista rakennelmaa laadittaessa näyttäisi kerta kaikkiaan muodostuvan lähtökohdaksi se, että valtioneuvostolle tai sen jäsenelle tunnustetaan oikeudellinen valta kieltäytyä myötävaikutuksesta silloin, kun asianomainen ei katso voi-

---

toiselle tai toiselle kannalle. Esityksessämme on yhtenäinen ratkaisu pyritty löytämään parlamentarismin pohjalta. Merkille pantavaa onkin, kuten myöhemmin s. 307—320 ja 374—375 hajoitusoikeuden käyttöä lähemmin selvittäessämme tulemme huomaamaan, että myös tuon toisen, dualistisen kannan näyttäisi johtopäätöstensä myöhemmässä vaiheessa olevan pakko jälleen alistua parlamentaarisen järjestelmän yhtenäisyyteen.

[40] *Tarkiainen* s. 334—340.

Hallitusvallan vahvistamisen sinänsä kylläkin hyväksyttävässä tarkoituksessa on meillä, kuten sanottu, valtiosääntöä säädettäessä (vrt. esim. s. 50 viitettä 100) ja useasti senkin jälkeen (vrt. *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 353) esitetty sellaisia ajatuksia, että valtionpäämiehellä pitäisi olla tai ehkä myös nykyisen valtiosääntömme mukaan voisikin olla siinä mielessä itsenäistä ja persoonallista valtaa, että hän voisi käytellä sitä ministeristöstä riippumattomana ja ristiriidassa sen kanssa.

Merkille pantavaa kuitenkin on, että niissäkään viimeaikaisissa valtiosäännöissä, joissa hallitusvallan ja valtionpäämiehen aseman vahvistamispyrkimyksissä on menty niin pitkälle, että hallitusjärjestelmä on saanut ns. presidiaalisen järjestelmän luonteen, ei tällaista järjestelyä aina ole pidetty välttämättömänä, eipä niinkään tärkeän hallitustoimen ratkaisussa kuin nimenomaan parlamentin hajoituksessa. Presidiaalinenkin valtionpäämies voi suorittaa tärkeimmät hallitustoimensa ministeristön myötävaikutuksella ja vastuulla (joka tosin on järjestelmän luonteen mukaisesti eräänlaista laimennettua vastuunalaisuutta parlamentille) sekä sitten, joutuessaan ministeristön kanssa ristiriitaan, yksinkertaisesti vaihtaa sen uuteen. Niinpä Viron 17/8 1937 annetun valtiosäännön 42 §:n mukaan oli valtion päämiehen päätökset yleensä tehtävä pääministerin ja asianomaisen hallinnonhaaran ministerin varmennuksella ja vastuulla. Vain eräät korkeimmat virkanimitykset, valvontatehtävät sekä kunniamerkkien ja arvonimien antaminen, mutta ei esim. parlamentin hajoitusta koskeva päätös, oli siitä vapautettu. Ks. myös *Piip,* Lakimies 1940 s. 22—23.

Myöhemmin tulemme näkemään, että tällainen ministeristön vaihto ja ns. hajoitushallituksen muodostaminen on mahdollista myöskin meidän parlamentaarisen valtiosääntömme mukaan, sekä toisaalta, että tasavallan presidentin itsenäinen vallankäyttö tulee aina pakosta johtamaan tuollaiseen ministeristön vaihdokseen ja sitä tietä parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen huomioon ottamiseen ainakin uuden hallituksen nimittämisessä.

vansa toimenpiteestä vastata.[41] Eronpyynnön tosiasian tilalle täytyy tulla kieltäytymisen oikeus.

Erichin edellä selostettua käsitystä lieneekin oikeastaan pidettävä eräänä tällaisen kieltäytymisoikeuden konstruoimisyrityksenä. Erichin rakennelman täytynee näet katsoa perimmältään pohjautuvan siihen käsitykseen, että valtioneuvosto on vastuunalaisuutensa vuoksi myötävaikutuksessaankin itsenäinen, joten sillä on ei ainoastaan tosiasiallinen mahdollisuus eronpyynnön avulla välttyä myötävaikutuksesta vaan myös oikeudellinen valta kieltää myötävaikutuksensa. Se seikka, että Erich on suunnannut tuon kieltäytymisoikeuden kohdistumaan juuri esittelyvaiheeseen, näyttäisi voivan olla selitettävissä siten, että esittely on se ainoa myötävaikutuksen kohta, jota mikään lain nimenomainen säännös ei ole suoranaisesti ja välittömästi julistanut asianomaisen velvollisuudeksi ja presidentin määräysvallan alaiseksi. Epäilemätöntä kuitenkin lienee, että myötävaikutussäännöstön kokonaisrakenne ulottaa velvoittavan vaikutuksensa esittelyyn aivan samanlaisena kuin muihinkin myötävaikutuksen kohtiin.

Jos valtioneuvostolle myönnetään oikeudellinen valta myötävaikutuksensa kieltämiseen, täytyisi tämän kannan johtaa siihen, että valtioneuvosto itse asiassa vapautuisi siitä oikeudellisesta määräysvallan alaisuudesta, johon hallitusmuodon eräät pykälät näyttävät sen alistavan myötävaikutustehtävänsä kohdalla. Valtioneuvoston asema tulisi tämän konstruktion avulla myötävaikutustehtävänkin osalta samaksi kuin sen katsotaan välittömästi lain sanamuodonkin perusteella olevan valtioneuvoston varsinaiseen omaan ratkaisuvaltaan kuuluvien asioiden osalta. Sillä tavoin kerrassaan häviäisi se erikoislaatuinen dualismi, jonka muuten täytynee katsoa olevan ominaista valtioneuvoston asemalle sen toimiessa toisaalta epäitsenäisenä myötävaikuttajana ja toisaalta itsenäisenä elimenä varsinaisesti omassa kompetenssipiirissään. Luonnollisena seurauksena valtioneuvoston itsenäisestä asemasta olisi tietysti silloin, että se voisi myös kieltää myötävaikutuksensa missä presidentin päätösvallan käyttämismuotojen vaiheessa tahansa. Varmennus voitaisiin siis kieltää yhtä hyvin kuin päätöksen täytäntöönpanokin.[42]

---

[41] *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 52 lausuu: »Ministerien puheenalainen vastuunalaisuus soveltuu yhteen nykyaikaisen oikeuskäsityksen kanssa ainoastaan sillä nimenomaisella ehdolla, että hänellä on täydellinen vapaus oman harkintansa mukaan joko antaa taikka kieltää kulloinkin kysymyksessä olevassa tapauksessa tarvittava myötävaikutus.»

[42] Käytännöllisesti tämä merkitsisi siis samaa tulosta kuin se myötävaikutuksen »tosiasiallinen» kieltämismahdollisuus, jonka Ståhlberg eronpyynnön avulla

Tällaisella kannalla on vain se paha vika, että se näyttäisi olevan ristiriidassa presidentin päätösvaltaa sekä päätösten varmennusta ja täytäntöönpanoa koskevien hallitusmuodon pykälien kanssa. Voidaan kuitenkin ajatella erästä oikeudellista konstruktiota, joila tuo ristiriita näyttäisi olevan poistettavissa tai ainakin lievennettävissä, samalla kuin se kuitenkin olisi rakenteeltaan varsin yksinkertainen ja selväpiirteinen. Säätämällä nimenomaisesti parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen (HM 36 §) voitaisiin valtiosäännön näet katsoa omaksuneen myös sen parlamentarismiin kuuluvan periaatteen, että valtionpäämiehen vallankäytössä täytyy olla myötävaikuttaja, joka kantaa siitä parlamentaarisen vastuun. Ilman tällaista parlamentaarisestikin vastuunalaista myötävaikutusta ei vallankäyttö olisi mahdollinen.[43] Toisin sanoen valtiosääntö kieltäisi sellaisen vallankäytön, jolla ei ole parlamentaarisen vastuun kantajaa. Tällainen periaate voitaisiin katsoa sisältyvän valtiosääntöömme todellisena — tosin nimenomaisesti julkilausumattomana — oikeussäännöksenä. Silloin sillä siis olisi myös samanlainen oikeudelli-

konstruoi. Itse asiassa Ståhlbergin kanta loppuun asti vietynä näyttäisikin johtavan lähelle tätä, ellei aivan samaan oikeudelliseenkin tulokseen. Hänellä näet eronpyyntö saattaa ristiriitakysymyksen eräänlaisen epämääräisyyden tilaan, nim. riippuvaksi siitä taaskin vain tosiasiallisesta seikasta, voiko presidentti saada eropyytäneen sijalle toisen vastuunalaisen ministeristön, joka suostuu myötävaikuttamaan hänen aikomaansa ratkaisuun. Ellei presidentti tässä onnistu, täytyy hänen Ståhlbergin esityksen mukaan taipua valtioneuvoston kantaan ja siis »luopua mielipiteensä toteuttamisesta». *Ståhlberg* s. 56.

Viimeksimainittu vaihtoehto osoittaa, että perimmältään eronpyyntö ei vapauta myötävaikutusvelvollisuudesta. Tässä tapauksessahan ministeristö siis jää paikoilleen, mutta siitä huolimatta ei ole velvollinen myötävaikuttamaan aiottuun toimenpiteeseen. Presidentti päinvastoin on velvollinen aikomuksestaan luopumaan, ja valtioneuvostolla täytyisi siis ainakin tuollaisen epäonnistuneen hallituksenvaihtamisyrityksen jälkeen ilmeisesti olla oikeudellinen valta kieltää myötävaikutuksensa. Valtioneuvoston myötävaikutusvelvollisuuden tai siitä kieltäytymisoikeuden olemassaoloa ei kuitenkaan voitane asettaa riippuvaksi siitä tosiasiallisesta seikasta, onnistuuko presidentti uuden hallituksen muodostamisyrityksessään vai ei. Senvuoksi täytynee oikeudellisen tilanteen olla ennen tuota yritystä aivan sama kuin sen epäonnistumisen jälkeenkin. Valtioneuvostolla siis Ståhlberginkin kannan mukaan itse asiassa täytyisi olla oikeus kieltäytyä myötävaikutuksesta, mutta tuo oikeus on vain kätkettynä eronpyynnön tosiasiallisuuden verhoon.

Hermansonin kannan mukaan sitävastoin saatettaisiin, kuten on mainittu, päätöksen täytäntöönpanoa ajatella vaadittavaksi vielä sellaiseltakin ministeristöltä, joka juuri tuon päätöksen tähden eroaa.

[43] Tähän asti täytyneekin mm. Ståhlbergin katsoa olevan samaa mieltä, koska hän korostaa sitä, että presidentti on sidottu vastuunalaisen valtioneuvoston myötävaikutukseen (vaikkakaan ei sen mielipiteeseen).

nen voima kuin esim. presidentin päätösvallan käyttämismuotoja koskevilla hallitusmuodon nimenomaisilla pykälillä.

Tämän lähtökohdan omaksumisella tulisi olemaan huomattavat seuraukset pulmakysymyksemme oikeudelliselle selvittelylle. Ensinnäkin tuo oikeussääntö sitoisi ministerin ja ministeristön parlamentaariseen vastuuseen. Mutta yhtäläisesti se velvoittaisi myös valtionpäämiestä itseään toimimaan niin, että hän ottaa tuon vastuunalaisuuden huomioon. Suomenkin oikeuden mukaan juuri presidentti, kuten sanottu,[44] on ennen ja ylinnä muita valtiosäännön varjelija. Tällöin olisi siis katsottava, että tuo säännös ehdottomasti ja jyrkästi kieltää presidenttiä tekemästä päätöstä, jolla ei ole parlamentaarisen vastuun kantajaa. Presidentti voisi kyllä, siitähän käytäntö ja teoria ovat yhtä mieltä, tehdä päätöksensä ministerin tai ministereitten, jopa koko valtioneuvoston yksimielistäkin mielipidettä vastaan. Mutta jos valtioneuvosto kieltäytyy vastuusta, ei hän sitävastoin voisi päätöstä tehdä. Pelkästään vastustavan mielipiteen ja vastuusta kieltäytymisen välillä olisi niin ollen tehtävä selvä ero. Jos vastustava mielipide niin sanoaksemme nousee sellaiseen potenssiin, että valtioneuvosto kieltäytyy kantamasta päätöksestä parlamentaarista vastuuta, ei presidentti voisi valtiosääntöä rikkomatta päätöstään tehdä.[45]

---

[44] Ks. edellä s. 77 viite 2.

[45] Se seikka, että pelkästään vastustava mielipide valtioneuvoston taholta ei riitä estämään presidenttiä tekemästä päätöstä oman mielipiteensä mukaan, erottaa tämän esittämämme konstruktion siitä, mitä sosialidemokraattien taholta hallitusmuotoa säädettäessä ehdotettiin ja vaadittiin. He näet esittivät, että HM 34,1 §:ää vastaavaan, presidentin päätösvallan käyttöä koskevaan kohtaan olisi ollut lisättävä seuraava lause: »Päätös voi syntyä ainoastaan, jos valtioneuvoston enemmistö yhtyy presidentin mielipiteeseen.» Tätä ehdotusta tosin perusteltiin myös sillä, että HM muuten jättäisi epäselväksi, »onko ja missä määrin valtioneuvosto vastuunalainen presidentin päätöksistä», mutta ehdotetun säännöksen sanamuoto ei, kuten sanottu, olisi asettanut ratkaisevaksi sitä seikkaa, tahtooko valtioneuvosto kantaa päätöksestä vastuun, vaan valtioneuvoston enemmistön pelkän mielipiteen. Toinen asia on, että vastustava mielipide sellaisenaan saattaa käytännössä useinkin ja varsinkin juuri parlamentaarisen vastuunalaisuuden osalta joutua merkitsemään itse asiassa samaa kuin vastuusta kieltäytyminen. Ks. Perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 2 vastalause II s. 66 (1919 Vp. — Esitys n:o 17) ja 1919 vp. ptk. s. 737. Vrt. myös *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 71—73.

Tällainen aste-ero vastustuksen eri laatujen välillä saattaa aluksi näyttää oudolta, mutta se ei kuitenkaan olisi vain meidän valtiosäännöllemme ominaista. Kun Ruotsin regeringsformen 9 § edellyttää, että valtioneuvoston jäsenten, vapautuakseen lain- tai perustuslainvastaisen päätöksen vastuusta, on käsittelyssä esitettävä »kraftiga föreställningar däremot», on siinä tehty samantapainen aste-ero.

Tosin valtioneuvosto ei tämänkään kannan mukaan voisi ehdottomasti estää epäparlamentaarisen päätöksen syntymistä. Päätöshän on katsottava syntyneeksi jo sillä, että presidentti on valtioneuvoston istunnossa käsittelyn päätyttyä asianmukaisesti sanellut tai muuten todennut kantansa ratkaistavassa asiassa. Mutta valtioneuvostolla olisi tällöin selvä oikeudellinen valta estää päätöksen voimaantulo ja täytäntöönpano. Tällöin näet päätös, jota valtioneuvosto ei ole ainoastaan vastustanut, vaan josta se on myös ilmoittanut kieltäytyvänsä ottamasta parlamentaarista vastuuta, olisi ilmeisesti vastoin perustuslakia. Sen ei tarvitsisi olla sitä tosin sisällyksensä puolesta; päätöshän voi tietysti koskea mitä tahansa presidentin lailliseen toimivaltaan kuuluvaa asiaa. Mutta se olisi vastoin perustuslakia syntymistapansa puolesta. Se olisi vastoin sitä valtiosääntöömme kuuluvaa, vaikka siihen nimenomaisesti kirjoittamatta jäänyttä oikeussääntöä, joka kieltää presidentin tekemästä

Sama on Norjan valtiosäännön 30 §:n laita. Ks. myös *Reuterskjöld,* Sveriges Grundlagar I s. 21 ja *Castberg* II s. 462.

Meidän valtiosäännössämme tällaisen pelkästään vastustavan mielipiteen ja vastuusta kieltäytymisen toisistaan erottaminen näyttäisi kuitenkin kohtaavan erityisiä vaikeuksia sen jyrkän muodon vuoksi, jolla HM 43,2 § liittää vastuusta vapautumisen pelkästään eroavan mielipiteen ilmoittamiseen. Tosin se tulkinta, joka tästä lainkohdasta on vallitseva ja jonka johdannaisena VN:n OS:n 45,1 §:n säännöstä voidaan pitää, on, kuten edellä s. 253 ja viitteessä 10 on mainittu, on täydellä syyllä asetettu kysymyksen alaiseksi. Näyttäisi näet olevan mahdollista, että HM 43,2 §:ää olisi tulkittava niin, että ministeri on velvollinen ei ainoastaan — kuten *Erich* II s. 71 esittää — positiivisesti ilmaisemaan kantansa, vaan myös vaatimaan sen erityistä pöytäkirjaan merkitsemistä vastuusta vapautumisen merkkinä. Tällainen eroavan mielipiteen merkitseminen pöytäkirjaan vain erityisestä vaatimuksesta olisi sopusoinnussa sen kanssa, mitä vastuusta vapautumisesta ja eroavan mielipiteen pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittamisesta on muualla lainsäädännössämme voimassa. Vrt. HM 93,1 § ja VN:n OS 44,3 §. Menettely käytännössä ei kuitenkaan ole tämän mukainen, vaan tasavallan presidentin esittelyssäkin merkitään ministerien asian käsittelyssä esittämät mielipiteet erityisettä pyynnöttä pöytäkirjaan.

Tarkiainen tosin on HM 43,2 §:n tulkinnassa vallitsevan käsityksen kannalla, mutta kuitenkin hänen täytynee katsoa tekevän ratkaisevan eron pelkän vastustavan mielipiteen ja vastuusta kieltäytymisen välillä. Hän näet kirjoittaa s. 141—142: »Varmentaneen ministerin täytyy päätellä, hänen valtioneuvoston pöytäkirjaan sanelemastaan lausunnosta riippumatta, asettuvan vastaamaan eduskunnalle tuosta presidentin päätöksestä, siis poliittisen vastuunalaisuuden kannalta syntipukin, ns. Prügelknaben asemaan. Näin ollen ei presidentin hallitustoimista koituvaan poliittiseen vastuunalaisuuteen jää aukkoa meilläkään, muissa kuin niissä tapauksissa, jotka hallitusmuotomme jättää nimenomaisesti ministerinvarmennuksen ulkopuolelle.» Vrt. myös *Tarkiainen* s. 143.

päätöstä, ellei valtioneuvosto suostu siitä parlamentaarisestikin vastaamaan. Ja kun päätös siis olisi vastoin perustuslakia,[46] olisi asianomaisella ministerillä ei ainoastaan oikeus, vaan myös velvollisuus kieltää päätökseltä varmennuksensa. Ja valtioneuvostolla tietysti olisi oikeus ja velvollisuus kieltäytyä moisen varmennetunkin päätöksen täytäntöönpanosta.

Tällaisen konstruktion avulla siis voitaisiin saada valtionpäämiehen persoonallista, vastuutonta vallankäyttöä vastaan selvä ja oikeudellisestikin kestävä tae, joka samalla jokseenkin hyvästi soveltuisi yhteen tuota vallankäyttöä säännöstelevien nimenomaisten pykälien kanssa. Hallitusmuodon pykälienkin tarkoitusta vastaten se näyttäisi ikäänkuin keskittävän asian kaikinpuolisen lopullisen ratkaisun — siis myös vastuunalaisuuden osalta — siihen juhlamuotoiseen valtioneuvoston istuntoon, jossa presidentti päätöksensä tekee, sekä sen jälkeen tapahtuvaan päätöksen varmentamiseen ja allekirjoittamiseen.[47] Toisaalta tämä konstruktio olisi omansa viemään suomalaista parlamentarismia myös valtionpäämiehen vallankäytön takeiden kohdalta lähemmäksi niitä sääntöjä, jotka parlamentarismille yleensä muissakin maissa katsotaan ominaisiksi.[48] Varmennuksesta kieltäytymisen ei meilläkään tarvitsisi näet

---

[46] Tässä kohdin esittämämme rakennelma näyttää poikkeavan siitä, mitä Castberg Norjan oikeuden kannalta on esittänyt. Vaikka hän onkin sitä mieltä, että parlamentarismi on Norjassa vakiintunut valtiosääntöön kuuluvaksi periaatteeksi, ei hän kuitenkaan perusta oikeutta kieltäytyä varmentamasta parlamentaarisesti vastuutonta päätöstä tuon päätöksen perustuslainvastaisuuteen, vaan yleensä vain siihen seikkaan, että ministeri ei ole varmennusvelvollinen, ellei hän tahdo kantaa vastuuta ja siis myöskään parlamentaarista vastuuta. *Castberg* I s. 219—220 ja *sama*, Opløsningsrett s. 7.

[47] Esittämämme rakennelman voi tosin sanoa lähtevän samalta periaatteelliselta pohjalta kuin aikaisemmin selostamamme Erichin mielipide. Siitä huolimatta ei tästä konstruktiosta voine johtaa Erichin kannan mukaista oikeutta myötävaikutuksesta kieltäytymiseen jo asian esittelyvaiheessa. Esittely näet tarkoittaa vain asian saattamista käsittelyn ja pohdinnan alaiseksi, siis vain siihen vaiheeseen, jossa ei ainoastaan presidentin, vaan myös valtioneuvoston muiden jäsenten, jopa esittelijän itsensä lopullisen kannanoton vasta oikeastaan pitäisi muodostua. Vielä tässä myötävaikutuksen vaiheessa tuskin siis voisi ajatella ministerillä olevan oikeudellista valtaa vastuunalaisuuteensakaan vedoten tehtävästään kieltäytyä.

[48] Vrt. *Castberg*, Tidsskrift for Retsvidenskab 1918 s. 277—278.

Tosin esitetään ministeristön eroaminen usein muissakin maissa keinona valtionpäämiehen oma-aloitteisia ja omavastuisia toimenpiteitä vastaan, mutta tavallisesti kuitenkin vain sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, jotka luonteensa vuoksi eivät ole varmennettavia. Vrt. *Barthélemy & Duez* s. 624 ja *Simonsson* s. 217.

enää olla ainoastaan »tosiasiallinen»,[49] vaan se voisi perustua vankalle oikeudelliselle pohjalle.

Esittämällämme käsityksellä on tietysti se heikkous, että se on tuntuvasti konstruktiivinen, vain parlamentaarista luottamussuhdetta koskevasta valtiosääntömme kohdasta (HM 36 §) ja parlamentarismin yleisestä luonteesta päättelemällä johdettu sekä sellaisena miltei kuin puoliväkisin tungettu hallitusmuotomme konstitutionaalisen pykälärakenteen sisään. Viimeksi mainittu eli siis presidentin vallankäytön niin sanoaksemme konstitutionaalinen puoli on kuitenkin nimenomaisilla

---

[49] Vrt. *Ståhlberg* s. 80 ja *Tarkiainen* s. 111. — Emme voi tässä yhteydessä lähteä lähemmin tutkimaan, miten tämä Ståhlbergin mainitsema ns. »tosiasiallinen varmennuksesta kieltäytyminen» »Skandinavian maissa» on oikeudellisesti selitettävissä. Maailmansodan jälkeisissä valtiosäännöissä, joissa on pyritty kaiken vallankäytön ja erityisesti parlamentarismin rationalisointiin (ks. *Mirkine—Guetzévitch,* Les nouvelles tendances s. 1—47 ja eritt. s. 14—20 sekä *sama,* Les constitutions de l'Europe nouvelle s. 11, 15, 19—21, 28 ja 55—56), näyttäisi olevan pakko soveltaa säädetyn lain kovia ja teräviä pykäliä niinkin joustavaan ja pehmeään todellisuuden ilmiöön kuin parlamentarismiin. Tämä saattaa tosin tuottaa erityisiä vaikeuksia meidän valtiosääntömme kohdalta, jonka pykälillä näyttäisi kylläkin olevan erikoinen taipumus rationalisointiin, mutta pikemminkin konstitutionalismin kuin parlamentarismin rationalisointiin. Skandinavian maissa sitävastoin näyttäisi mahdolliselta, että parlamentarismin vähittäinen esiintunkeutuminen ja käytännön vakauttama, kaikkien hyväksymä tavanomainen voimassaolo ovat voineet siellä oikeudellisestikin vallan olennaisesti muuttaa valtionpäämiehen päätöksentekomuotojen ja myös varmennussäännöstön luonnetta, vaikka ne meidän valtiosäännössämme vielä vaikuttavat nuoruuden tuoreudella ja voimalla. Senvuoksi meikäläisistä säännöksistä tuskin voi hyvin selviytyä viittaamalla siihen tosiasialliseen käytäntöön, joka vanhempien valtiosääntöjen löyhtyneiden ja desuetudon ehkä suorastaan kumoamienkin pykälien mukaan voi olla sallittua. Ks. *Thermaenius,* NAT 1933 s. 324—331.

Mainittakoon, että Ruotsissa joutuivat kuninkaan ja valtioneuvoston asema sekä niiden keskinäiset suhteet vilkkaan mielenkiinnon ja väittelyn kohteeksi kuninkaan 6/2 1914 pitämän ns. »linnanpihapuheen» johdosta, joka johti eräänlaiseen perustuslakikriisiin ja myös valtiopäivien hajoitukseen. Ministeristön asema ja vastuunalaisuus parlamentaariselta kannalta ei kuitenkaan liene tässä yhteydessä saanut syvällisempää teoreettista selvittelyä, ja sekin perusteellinen tutkimus, jonka *Hermanson* (Svenska konungamakt, parlamentariskt styrelsesätt och folkviljan) meidän maastamme käsin tälle tapaukselle omisti, koskettelee näitä kysymyksiä niin yksipuolisen konstitutionaaliselta ja parlamentarismia vieroksuvalta kannalta, että se ei pohtimaamme kysymystä paljoakaan valaise. *Hermanson,* Svenska konungamakt s. 26—45 ja eritt. 42—45 päätyy siihen Ruotsin silloisten oikeusoppineiden yleisesti hyväksymään tulokseen, että valtiosääntö ei asettanut esteitä kuninkaan vallankäytölle vastoinkin valtioneuvoston mielipidettä sekä että parlamentarismi ei ainakaan vielä silloin ollut Ruotsissa saanut tavanomaisen oikeuden voimaa. Vrt. myös *Reuterskjöld,* SvT 1914 s. ja *Erich,* SvT 1916 s. 61—64.

Parlamentarismi on sittemmin tosin Ruotsissakin päässyt lopullisesti vallalle

säännöksillä järjestetty niin tiukaksi ja ehdottomaksi, että sen täytyy oikeastaan pakottamalla pakottaa myös vastakkaisen järjestelmän eli siis parlamentarismin periaatteiden tuollainen esiintunkeutuminen, ellei myönnetä, että parlamentarismin oikeudellisena säännöstönä on tukehduttava konstitutionaalisten pykälien puristukseen. Lisäksi tämän periaatteellisen kannan eräänlaisena heikkoutena on mainittava, että sen omaksuminen nähtävästi tulisi tekemään välttämättömäksi sen, että olisi johdettava samalla tavoin toisiakin tuollaisia konstruktiivisia oikeussäännöksiä, joiden sopusointu hallitusmuodon pykälien kanssa voi olla

---

ja siinä määrin vakiintunut, että sitä nykyisin lienee kiistattomasti pidettävä sielläkin valtiosääntöön kuuluvana. Siitä huolimatta ei kuninkaan ja ministeristön välisen ristiriidan valtio-oikeudelliseen selvittelyyn näy siellä vieläkään kiinnitetyn parlamentarismin kannalta erityisempää huomiota. Sillä ankaralla moitteella, jonka *Staaff*, Det konstitutionella styrelsesättet s. 32—33 jo 1914 kohdisti Ruotsin valtio-oikeudelliseen tutkimukseen, saattaa niin ollen vielä nykyisinkin olla oikeutuksensa. Vrt. esim. *Malmgren* I s. 75 ja 123, joka kysymystä sen enempää pohtimatta esittää vain ministeristön eroamisen itsestään selvänä ristiriidan ratkaisuna sekä viittaa kokonaan parlamentaarista vastuuta vaillakin olevaan päätösvallan käyttämismahdollisuuteen. Vrt. myös *Malmgren*, Sveriges Grundlagar s. 24 sekä *Reuterskjöld*, Sveriges Grundlagar I s. 74. — Muuten on ruotsalaiseen samoinkuin pohjoismaiseen ajatteluun yleensäkin tässä kysymyksessä eräällä Ruotsin valtiosäännön kohdalla voinut olla huomattava vaikutus. Regeringsformen 38 § säätää näet, että valtioneuvoston jäsen tosin voi ja hänen tuleekin kieltäytyä varmentamasta kuninkaan päätöstä, jota hän pitää hallitusmuodon vastaisena, mutta samalla on hänen luovuttava ministerintehtävästään siksi, kunnes valtiopäivät ovat tutkineet ja hyväksyneet hänen menettelynsä. Valtiosääntö asettaa täten hallitusmuodon vastaisuuden ollessa kysymyksessä ministerille nimenomaiseksi velvollisuudeksi tehtävästä luopumisen, mikä käytännössä ei voine merkitä muuta kuin siitä eroamista. Senvuoksi on tavallaan luonnollista, että parlamentaariseenkaan vastuuseen — joka kieltäytymisperusteena näyttäisi olevan laadultaan lievempi — nojautuvassa kuninkaan tahdon vastustamisessa ei hevin voida ajatella muunlaista ratkaisua kuin eroaminen.

Niinpä myös Norjassa, jossa — alkujaan nähtävästi unioniristiriitojen vuoksi — ministeristön ja valtionpäämiehen väliselle ristiriidalle — päinvastoin kuin Ruotsissa — on omistettu erityistä huomiota, on ristiriidan ratkaisuna esitetty miltei yksinomaan ministeristön ero. Siten vielä esim. *Lie*, joka on perusteellisesti käsitellyt vastuunalaisuuskysymystä — tosin vastuunalaisuuden kannalta yleensä ja lähinnä perustuslaillisuuden eikä parlamentarismin kannalta —, esittää johdonmukaisesti (s. 50, 51, 58, 61, 70 ja 145, vrt. kuitenkin Englantia koskevassa esityksessä s. 25), että ministeri ja ministeristö voivat eroa pyytämällä välttyä myötävaikuttamasta ja vastuusta. Kuten edellä s. 265 viitteessä 33 on mainittu, Lie on esittänyt ja jonkinverran kehitellytkin tuollaista eronpyyntöä selvästi oikeudellisenakin tekijänä, katsoen, että asianomaisella on nimenomainen oikeus esittää eronpyyntönsä aina sillä vaikutuksella, että ratkaisu, jonka vastuusta hän haluaa välttyä, siirretään siksi, kunnes ero on voitu hänelle myöntää. — *Castberg* I s. 217—221 ja II s. 461—464

samalla tavoin kyseenalainen.[50] Toisaalta on tämän käsityksen tueksi mainittava paitsi sitä tosiasiaa, että parlamentarismista on valtiosääntöömme otettu nimenomainen säännös, mikä on tapahtunut juuri oikeudellistenkin takeiden saamiseksi tuon hallitustavan noudattamisesta,[51] myös se teoreettisen ajattelun kannalta merkittävä seikka, että tuon rakennelman avulla näyttäisi olevan mahdollista saada valtiosääntömme

sekä *sama*, Opløsningsrett s. 5—7 näyttää sitävastoin asettuneen selvästi sille kannalle, että ministerillä ja ministeristöllä on vastuunalaisuuteensa nojaten oikeus kieltää myötävaikutuksensa. Lähtien siitä, että varmennus on Norjan valtiosäännön (31 §) mukaan kuninkaan päätösten oikeudellisen voimaantulon edellytys hän sijoittaa mahdollisuuden kieltäytyä myötävaikutuksesta juuri varmennuksen kohdalle. Vastoin tähän asti Norjan oikeusoppineiden keskuudessa vallinnutta käsitystä hän esittää, että ministerillä on oikeus kieltäytyä varmentamasta kuninkaan päätöstä, jota hän pitää perustuslain vastaisena tai »ilmeisesti maalle vahingollisena» — mistä seikoista hän voisi joutua vastuuseen valtakunnanoikeudessa — sekä myös sellaista päätöstä, josta hän ei katso voivansa parlamentaarisesti vastata. — Mainittakoon, että myöskin *Morgenstierne* I s. 124 ja 164 näyttää tosin pitävän varmennuksesta kieltäytymistä mahdollisena, mutta ei kuitenkaan esitä tälle käsitykselle mitään oikeudellisia perusteluja.

[50] Mainittakoon, että Castbergin konstruktio näyttäisi Norjassa saavan kyllä osakseen hyväksymisen, mutta sen yksityiskohdista ja johdannaisista on sitävastoin jo ilmennyt erimielisyyttä. Niinpä *Grette* s. 63—64 esittää mielipiteen, että varmentaja ei henkilökohtaiseen vastuunalaisuuteensa nojaten voisi kieltäytyä varmentamasta päätöstä, jos ministeristön enemmistö kannattaa toimenpidettä ja suostuu siitä vastaamaan. Ratkaiseva olisi siis ministeristön enemmistön solidaarinen eikä varmentajan yksilöllinen vastuu. Tämä Gretten käsitys onkin hyvin perusteltavissa sillä esittämällämme ja Castbergin mielipiteestä poikkeavalla rakennelmalla, että varmennuksesta kieltäytyminen on nojattava parlamentaarisesti vastuuttoman päätöksen perustuslainvastaisuuteen eikä vain varmentajan henkilökohtaiseen vastuuseen. Viimeksi mainitun sijasta saadaan näet silloin ratkaisevaksi ministeristön tai ainakin sen enemmistön solidaarinen vastuu, jonka huomioonottamista Castbergin on pakko perustella parlamentaarisilla tarkoituksenmukaisuussyillä eikä siis oikeudellisilla seikoilla. Vrt. *Castberg* I s. 219—220 sekä myös *sama*, Tidsskrift for Retsvidenskap 1918 s. 278.

[51] Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 7 s. 35.

Tässä yhteydessä on ehkä syytä kiinnittää huomiota siihen, että v:n 1906 VJ 32 §:n muutos, jolla parlamentarismi 31/12 1917 aluksi valtiosäännössämme säädettiin, sisälsi parlamentaarisen luottamusvaatimuksen yhteydessä myös vastuunalaisuudesta säännöksen, joka parlamentarismin osalta oli nykyistä (HM 43 §) selvempi.

Mainittakoon niinikään, että Lie, joka on Norjan oikeuden kannalta esittänyt ministereitten eroamisoikeuteen perustuvan taerakennelman, on puolestaan joutunut — poiketen vallitsevasta mielipiteestä Norjassa — myös korottamaan nimenomaan vastuunalaisuutta koskevan säännöksen erityisen tehostettuun merkitykseen. Vrt. *Lie* s. 48—49.

konstitutionaaliset ja parlamentaariset piirteet sulautumaan yhteen ja yhtenäiseen järjestelmään.

Mikäli valtioneuvostolla ylipäänsä voidaan katsoa olevan oikeudellinen valta eikä siis ainoastaan tosiasiallinen mahdollisuus myötävaikutuksensa kieltämiseen, seuraa siitä, perustettakoon tällainen käsitys minkälaiselle juridiselle konstruktiolle tahansa, joka tapauksessa eräs varsin tärkeä johtopäätös, joka on otettava huomioon presidentin ja valtioneuvoston välistä ristiriitaa koskevien seikkojen selvittelyssä. Jos näet valtioneuvostolla katsotaan olevan kieltäytymisoikeus, presidentin ja valtioneuvoston ristiriidan kärjistyminen johtaa silloin siihen, että edellisen on valittava kahden vaihtoehdon välillä: joko hänen on erotettava myötävaikutuksensa kieltänyt valtioneuvosto ja nimitettävä tilalle uusi, joka suostuu myötävaikutukseen, taikka hänen on tyydyttävä siihen, että valtioneuvosto jää paikalleen ja hänen on peräännyttävä aikomuksestaan. Ellei myötävaikutuksen kieltämisoikeutta sitävastoin myönnetä, ristiriita kärjistyy siihen, että valtioneuvoston puolesta on valittava kahden vaihtoehdon välillä: joko sen on erottava, jolloin se siis välttää vastuun, jota se ei tahdo kantaa, taikka sen on jäätävä paikoilleen ja taivuttava kantamaan vastuu presidentin aikomasta toimenpiteestä. Toinen tai toinen näistä kahdesta vastakkaisesta linjasta ristiriidasta pääsemiseksi on välttämättömänä seuraamuksena riippuen siitä, kumman tulkintavaihtoehdon kannalle myötävaikutuskysymyksessä asetutaan.[52]

---

[52] Tarkiainen on nimenomaan tässä kohdin kehittänyt ehkä kaikkein pisimmälle johtopäätökset vallitsevasta käsityksestä. Hän ei ainoastaan mainitse myötävaikutuksen, lähinnä varmennuksen kieltämistä ja eroamista keskenään rinnastettuna ja toisiinsa liittyvänä ministeristön ja valtionpäämiehen välisen kärjistyneen ristiriidan ratkaisuna, vaan hän esittää näet ristiriidan kärjistämisen eräänlaisena suoranaisena erottamiskeinonakin. Vaikka hän myöntää presidentille oikeuden välittömästikin erottaa ministeristön, hän lisäksi esittää sen rinnalla samaan tulokseen johtavana kiertotienä sen, että presidentti kärjistää ristiriidan, joka on syntynyt tai ehkäpä vartavasten synnytetty hänen ja valtioneuvoston välillä jonkin kysymyksen ratkaisemisesta, aina siihen asti, että valtioneuvoston on pakko erota. *Tarkiainen* s. 105 viite 1 ja s. 331. Vrt. myös *sama* s. 104—105, 111 ja 115.

Toinen asia on, että asetuttiinpa kumman teoreettisen rakennelman kannalle tahansa, ristiriita on säännönmukaisesti käytännössä aina omansa johtamaan siihen, että ministeristö, joka on jostakin asiasta tehnyt ns. kabinettikysymyksen, tulee pyytämään eroa ilman että valtionpäämiehen on tarvis sitä erottaa. Vrt. *Erich*, Svensk Tidskrift 1924 s. 96 ja *Berlin* I s. 301. Merkille pantavaa kuitenkin on, että muutamat pohjoismaisetkin tutkijat, poiketen ministeristön eroamisvelvollisuutta korostavasta kannastaan, esittävät silloin tällöin sellaisen käsityksen, että valtionpäämiehen ja ministeristön välisen ristiriidan äärimmäisenä ratkaisuna on valtion-

Huomattava kuitenkin on, että nämä aluksi varsin jyrkästi toisistaan erilleen menevät linjat tulevat kohta jälleen yhtymään. Ainakin sen hajoitusoikeutta koskevan ajatusrakennelman mukaan, joka tässä tutkimuksessa myöhemmin esitetään, joutuu näet tasavallan presidentti tuon toisenkin teoreettisen käsityksen mukaan viimeistään silloin, kun hän nimittää uutta ministeristöä sen tilalle, joka vastuunalaisuutta välttääkseen joutui pyytämään eroa, tilanteeseen, jossa valtiosääntö sittenkin sitoo hänet parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen huomioon ottamiseen. Mutta äärimmäisten kärjistymien käytännöllisenkin selvittämismenettelyn tällainen jyrkkä vastakkaisuus on kuitenkin omansa viittaamaan siihen, että tällä kohdalla kysymyksessä todella voi olla kahden erilaisen järjestelmän, konstitutionalismin ja parlamentarismin leikkauspiste, jossa niitä on varsin vaikeata saada sopusointuun.[53]

---

päämiehen suorittama ministeristön erottaminen eikä siis eroaminen viimeksimainitun aloitteesta. Vrt. esim. *Staaff* II s. 285 ja 295 ja *Lie* s. 25. Mainittakoon myös, että esim. *Anschütz* s. 179 ja *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht I s. 626 Saksan oikeuden kannalta sekä *Lowell* I s. 31—34, *Berlin* s. 183 ja *sama* Forfatningsudviklingen s. 26 Englannin oikeuden kannalta esittävät ristiriidan kärjistymisen päätyväksi ministeristön erottamiseen valtionpäämiehen toimesta eikä siis sen oma-aloitteiseen eronpyyntöön. Samaan suuntaan näyttäisi käyvän yleensäkin saksalaisen oikeustieteen kanta parlamentaaristen valtiosääntöjen osalta. Huomataksemme ainoastaan Hugo Preuss on esittänyt sellaisen ajatuksen, että ristiriita kärjistyisi ministeristön oma-aloitteiseen eroon, mutta sekin ainoastaan silloin, jos jokin presidentin päätös, ja nimenomaan juuri hajoituspäätös, olisi jätetty — kuten valtiosääntöä laadittaessa oli ehdotettu — varmennuspakon ulkopuolelle. Tällaisessakin järjestelmässä olisi näet Preussin käsityksen mukaan ministeristön »parlamentaarinen kunnia» vaatinut ministeristöä heti esittämään eronpyyntönsä, jos presidentti olisi tehnyt päätöksensä vastoin sen mielipidettä. (Näyttäisikin siltä, että ministeristön suhde tuollaiseen varmennuspakon ulkopuolella olevaan hajoituspäätökseen olisi voinut muodostua juuri meikäläisen vallitsevan teorian mukaiseksi). Vrt. *Pohl* s. 19—23. Niinikään näyttää Ranskan presidentin valtaa tutkinut *Simonsson* s. 106 yleensä kärjistävän tuon ristiriidan presidentin toimesta tapahtuvaan ministeristön erottamiseen, vaikka hän joskus (s. 103, 217) päätyy myös ministeristön aloitteesta tapahtuvaan eroamiseen.

Mainittakoon vielä, että myös *Erich*, JFT 1924 s. 119 esittää — aikaisemmin selostetulta kannaltaan lähtien —, että niissä kysymyksissä, joissa presidentillä ei ole aloitevaltaa, ristiriita hänen ja valtioneuvoston välillä johtaa äärimmäisenä keinona ministeristön erottamiseen. Millä tavoin ristiriita kärjistyy ja mihin se äärimmäisessä tapauksessa johtaa niissä kysymyksissä, joissa presidentillä sitävastoin on katsottava tuollaisen aloitevallan olevan, ei Erich näytä ryhtyneen pohtimaan.

[53] Tilanne näyttäisi voivan muodostua huomattavasti toisenlaiseksi, jos valtionpäämies ei ole aktiivisena, aloitteentekevänä puolena, vaan päinvastoin käyttää estämisvaltaansa (faculté d'empêcher). Jos näet ministeristö pitää toimenpidettä, johon

Itse asiassa näyttäisi siltä, että lainsäätäjä ei nykyistä hallitusmuotoa säädettäessä ehkä ole tuosta ristiriidasta ollut täysin selvillä eikä ainakaan täysin selvästi sitä ratkaissut.[54] Ratkaisu ja yhteensovittaminen on senvuoksi jäänyt käytännön ja teoreettisten tutkimusten huoleksi. Mutta käytännöllisen valtioelämän puolestaan voi tuskin katsoa siinä kohden vielä lopullista ratkaisua vakaannuttaneen — kenties siihen on ollut syynä sekin, että asian teoreettistakaan puolta ei liene vielä täysin selvitetty. Valtionpäämiehen vallankäyttö on kyllä käytännössä sujunut suurin piirtein parlamentaarista linjaa. Mutta tällaiseen tulokseen ovat nähtävästi vaikuttaneet enemmänkin poliittiset syyt kuin oikeudelliset käsitykset. Ristiriidat on saatu joko neuvotteluilla sovitetuksi taikka niiden kärjistymätkin järjestetyksi yhteisymmärryksessä sovituin menettelytavoin.

---

ryhtymästä presidentti on kieltäytynyt, siinä määrin tärkeänä, ettei se katso voivansa ilman sitä vastata maan asioiden hoidosta, ei se tietenkään voi velvoittaa valtionpäämiestä toimenpiteeseen ryhtymään. Senvuoksi voi olla niin, että ministeristöllä ei tällaisessa tapauksessa ole muuta neuvoa kuin erota. Niinikään ei ministeri yksinään eikä valtioneuvoston vähemmistökään voi vastuunalaisuuteensa vedoten ryhtyä estämään enemmistön vastuunalaisuuteen nojaavan valtionpäämiehen tahdon toteutumista. Vähemmistöön kuuluvilla ei ole muuta neuvoa kuin pyytää eroa elleivät tyydy vain eriävän mielipiteen ilmoittamiseen. Ministeristön erottamiseen ristiriita kärjistyy siis vain kysymyksen ollessa koko valtioneuvostosta tai sen enemmistöstä. Vrt. *Gordon,* La Responsabilité s. 123, *sama,* Le rôle du chef de l'État s. 159—162 sekä *Walter Jellinek,* Verfassung und Verwaltung s. 79. Vrt. myös *Tarkiaisen* s. 117—122 selostamaa hallituksen eroa 14/12 1932 sekä *Hakkila* s. 193. Mainittakoon, että *Castberg* I s. 220 ja *sama,* Opløsningsrett s. 7 sitävastoin näyttäisi pitävän valtionpäämiehen kieltäytymistapausta samanlaisena kuin ministeristön asettumista vastustamaan valtionpäämiehen aikomaa toimenpidettä.

[54] Siihen viittaa myös se seikka, että sellainenkin asiantuntija kuin Hermanson on hallitusmuotomme valmisteluasteella tulkinnut sen varmennussäännöstöä ratkaisevassa kohdassa aivan päinvastoin kuin myöhemmin. Perustuslakikomitealle sen HM-luonnoksesta antamassaan lausunnossa, joka sivumennen sanoen huokuu syvää epäluuloa ja vastenmielisyyttä parlamentarismia kohtaan, hän, kuten mainittu, edellytti (s. 7), että ministerillä tulisi olemaan oikeus varmennuksensa kieltämiseen ei ainoastaan lainvastaisuuden, vaan myös tarkoituksenmukaisuussyiden perusteella. Tämän Hermansonin alkuperäisen kannan kanssa sopusoinnussa näyttäisi olevan myös se, erityisesti ed. von Bornin ja Estlanderin hallitusmuotoa säädettäessä ajama, edellä s. 50 viite 100 mainittu ehdotus, jonka mukaan eduskunnan hajoitusta ja vetooikeutta koskevat päätökset olisi pitänyt jättää varmennuspakon ulkopuolelle.

Mainittakoon niinikään, että mm. Erich on useaan otteeseen viitannut siihen, että nykyistä hallitusmuotoa laadittaessa ja säädettäessä ei meidän maassamme vielä paljoakaan tunnettu parlamentarismia. *Erich,* Valtioelämän murroskaudelta s. 70—81, *sama* JöR 1922 s. 108, *sama,* Svensk Tidskrift 1937 s. 257 ja *sama* SvT 1930 s. 496. Vrt. myös *Wrede,* Valvoja 1918 s. 287—306, *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 61—62 ja *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 28—41.

Näin ollen emme puolestamme katso olevan syytä antaa ehdotonta etusijaa enempää toiselle kuin toisellekaan käsitykselle, jos on määriteltävä, mitä on pidettävä nykyisen voimassaolevan oikeutemme kantana tässä kysymyksessä. Pulmaa ei ehkä meidän valtiosääntömme kannalta vielä voidakaan pitää lopullisesti selvitettynä ja ratkaistuna. Näiden kysymysten laajahko pohtiminen on kuitenkin ollut tarpeellista sen vuoksi, että nimenomaan eduskunnan hajoitus on kysymys, jonka yhteydessä presidentin ja valtioneuvoston mahdollinen vastakohtaisuus voi, kuten oman maamme kokemuskin osoittaa, helposti kärjistyä äärimmilleen. Se on ollut tarpeellista myös sen vuoksi, että varsinkin parlamentaarisen järjestelmän periaatteiden kannalta eduskunnan hajoitukseen liittyy toisia teoreettisia pulmakysymyksiä, jotka, kuten saamme nähdä, erityisesti näissä kysymyksissä edellyttävät selvyyttä.

B. HAJOITUSTOIMENPIDE JA PARLAMENTAARINEN LUOTTAMUS-VAATIMUS.

Selviteltyämme parlamentaarisen ministeristön myötävaikutusta tasavallan presidentin vallankäyttöön sekä sen vastakohdan kärjistymistä, joka näiden kahden periaatteellisesti sopusointuiseen yhteistoimintaan tarkoitetun valtionelimen välillä kaikesta huolimatta on mahdollinen, on meidän nyt käännettävä huomiomme samantapaiseen, säännönmukaisen periaatteen vastaiselta näyttävään, mutta kuitenkin poikkeuksellisesti mahdolliseen ristiriitaan toisella suunnalla. Presidentin ja valtioneuvoston välisestä suhteesta siirrämme tarkastelumme valtioneuvoston ja eduskunnan väliseen suhteeseen, jossa joudummekin jo välittömästi hajoitustoimenpiteen kanssa tekemisiin.

Kuten jo tämän luvun alussa viitattiin, tuntuu parlamentaarisessa järjestelmässä oikeastaan luonnottomalta, että luottamukselliseen yhteistoimintaan tarkoitetun valtioneuvoston ja eduskunnan välille kehittyy jännittynyt vastakohtasuhde, joka vielä laukaistaan siten, että luottamuksen varassa toimiva valtioneuvosto hajoittaa luottamuksensa lähteen, eduskunnan. Tämä ristiriita onkin niin vaikeasti ratkaistavissa, että huolimatta hajoitusoikeuden ehkä juuri tämän seikan vuoksi herättämästä erityisestä mielenkiinnosta ei valtiotieteitten voine katsoa vielä onnistuneen täysin tyydyttävää ratkaisua sille keksimään. Tässä tutkimuksessa omaksutun hajoituskäsityksen perusteella, joka panee pääpainon uuden parlamentin syntymiseen eikä vanhan hävittämiseen, näyttäisi kuitenkin, kuten seuraavassa tulemme esittämään, olevan mahdollista löytää joskaan ei ehkä pulman lopullista ratkaisua niin ainakin

selitystapa, joka kenties voi viedä meidät ainakin askeleen lähemmäksi sitä.

Meidän valtiosääntöämme laadittaessa on erityisesti pyritty luomaan hallitusvallasta tasaveroinen vastapaino eduskunnalle ja koetettu tuollaisella vallanjaolla aikaansaada jonkinlainen tasapaino niiden välille. Missä määrin tällainenkin pyrkimys jo ehkä käy ristiin parlamentarismille luonteenomaisen järjestelyn kanssa, on valtio-opillisten teoriain alaan kuuluva kysymys, joka tässä on jätettävä sivuun. Siinä järjestelyssä, jota valtiosääntömme joka tapauksessa näyttää pitäneen päämääränään, on eduskunnan vastapainona olevan hallitusvallan kiinteänä napana erityisesti valtiomme päämies, tasavallan presidentti, jonka vallankäyttöä järjestettäessä olemme edellä todenneet pyrityn taattuun tehokkuuteen. Valtioneuvoston asema näiden kahden vastakkaisen kiintopisteen — eduskunnan toisaalta ja presidentin toisaalta — välimailla on oikeudellisessa mielessä omalaatuisen herkkä.[55] Sitä voitaisiin oikeudelliselta kannalta miltei verrata vesivaa'an ilmakuplaan: jos tasapaino järkkyy, ministeristö kiiruhtaa nojaamaan toiseen tai toiseen kiintopisteeseensä, joko eduskuntaan tai presidenttiin.[56]

Tämä valtiosääntömme yleinen rakenne näyttäisi niin ollen edellyttävän, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia ei ainoastaan eduskunnan, vaan itse asiassa myös presidentin luottamusta.[57] Tämä ei ole hallitusmuodossa tosin suoranaisesti sanottu muuta kuin eduskunnan osalta (HM 36 §). Mutta mikäli luottamusvaatimuksella ymmärretään sitä, että asianomaisella on oikeus saada ministeristö eroamaan ja vaihtumaan uuteen, tuo vaatimus on samanlaisena epäilemättä voimassa myös presidentin taholta. Presidentillä on näet katsottava olevan oikeus myös omasta aloitteestaan vapauttaa ministeristö ja nimittää sen tilalle

---

[55] Vrt. *Kastari* s. 18.

[56] Tämän herkän oikeudellisen kuvitelman paikkansapitävyyteen ei vaikuta se, että faktillinen todellisuus sen särkee. Poliittiset voimatekijät, ennen kaikkea valtiolliset puolueet tekevät näet useinkin ministeristöstä todellisen voimakeskuksen, joka useimmiten nojaa pääasiallisesti eduskuntaan, joskus myös presidenttiin — ellei se esiinny kumpaankin oikeudelliseen kiintopisteeseensä katsoen jokseenkin itsenäisenä tekijänä. Oikeudellinen, normatiivinen ja ns. tosiasiallinen, kausaalinen suhde ovat kaksi eri asiaa, jotka on syytä oikeudellisessa tutkimuksessa pitää selvästi erillään. Tätä metodiseikkaa on erityisesti korostanut *Kelsen*, esim. Reine Rechtslehre s. 10, 38, 70, *sama*, Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode sekä *sama*, Der soziologische und juristische Staatsbegriff.

[57] Samoin *Erich*, Svensk Tidskrift 1937 s. 255. Vrt. myös *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht I s. 629—630 ja *Headlam—Morley* s. 217—218. Vrt. myös *Björksten* s. 235.

uusi. Tosin tuollaista erottamisoikeuttakaan ei ole valtiosäännössämme nimenomaisesti säädetty, mutta huomioon ottamalla presidentin aseman valtiorakenteessamme yleensä ja erityisesti hänelle kuuluvan oikeuden ministeristön nimittämiseen sekä valtiosääntömme omalaatuisen myötävaikutusjärjestelyn ministeristön vaihdoksissa [58] on myönteistä kantaa pidettävä oikeudellisesti hyvin perusteltuna. Sekä teoria että käytäntö ovatkin nähdäksemme yksimielisesti katsoneet presidentillä olevan tuollaisen vallan.[59]

Oikeudellisesti katsoen voidaan eduskunnan ja hallituksen välisen jännityksen ajatella kärjistyvän eduskunnan hajoitukseen kahta eri linjaa, jolloin niiden välimailla olevan valtioneuvoston asema myös muodostuu vastaavasti erilaiseksi. Ensinnäkin valtioneuvosto saattaa ristiriidan sattuessa asettua solidaariseksi eduskunnan kanssa, jolloin presidentti siis joutuu yksinään toiselle puolelle. Jos presidentti haluaa kaikesta huolimatta ajaa tahtonsa lävitse, täytyy hänen saada ensin uusi valtioneuvosto vastustavan vanhan ministeristön tilalle sekä sitten sen avulla hajoitustoimenpiteen kautta myös uusi eduskunta vanhan vastustavan tilalle. Muulla tavoin ei voida edellyttää saatavan korkeimpia valtionelimiä tuollaisen ristiriidan jälkeen jälleen sellaiseen sopusointuun, jota sekä valtiosäännön säätämä parlamentaarinen luottamus-vaatimus että valtakunnan asioiden tarkoituksenmukainen hoito muutenkin edellyttävät. Jos sitävastoin valtioneuvosto ja presidentti asettuvat ristiriidassa keskenään solidaarisiksi ja siis yhdessä eduskuntaa vastaan, ei edellytetyn sopusoinnun aikaansaamiseksi tarvita muuta kuin hajoitustoimenpiteen avulla uusi eduskunta vanhan tilalle. Edellisessä tapauksessa eduskunnan hajoitus korostuu presidentin henkilökohtaiseksi aikaansaannokseksi, jälkimmäisessä taas ministeristön toimenpiteeksi.[60] Tarkastakaamme aluksi viimeksi mainittua vaihtoehtoa.

Hallituksen ja eduskunnan välinen ristiriita on saattanut kärjistyä niin pitkälle, että eduskunta on antanut epäluottamuslauseen ministeristölle. Tämä merkitsee sitä, että valtioneuvoston tulee erota ja presidentin tulee nimittää tilalle uusi ministeristö, johon eduskunta voi luottaa. Jos presidentti puolestaan ei ole menettänyt luottamustaan minis-

---

[58] Ks. siitä myöhemmin s. 348—351 ja 361—372.

[59] *Hermanson* s. 77, 81, *sama*, JFT 1924 s. 57, 66, 68—69 ja *sama*, Epäkohtia Suomessa s. 42, *Erich* II s. 67, 96, *Ståhlberg* s. 80 ja *sama*, Suomen Hallinto-oikeus s. 58, *Björksten* s. 140 ja 235 sekä *Tarkiainen* s. 331—333. Vrt. *Hakkila* s. 191.

[60] Tämän vuoksi nimitetäänkin usein hajoitustoimenpidettä edellisessä tapauksessa presidentiaaliseksi ja jälkimmäisessä ministeriaaliseksi. Vrt. edellä tämän luvun viitettä 1.

teristöön eikä siis halua vaihtaa sitä ja myös ministeristö puolestaan haluaa pysyä paikoillaan, ei ristiriidan selvittäminen valtioneuvostoa vaihtamalla tule kysymykseen. Tällaisessa tapauksessa ei ristiriitaa voida selvittää muuta kuin eduskunnan hajoituksen avulla.

Mutta onko eduskunnan hajoitus enää mahdollinen sellaisen ministeristön myötävaikutuksella, jolle on annettu epäluottamuslause? Voiko ministeristö enää silloin ottaa vastuulleen toimenpidettä, jolla tuo epäluottamuslause itse asiassa tehdään tyhjäksi, vieläpä itse sen antaja eliminoidaan kokonaan pois? Vaikka valtionpäämies ehkä voisikin — meillä vallitsevan käsityksen mukaisesti — tehdä päätöksensä parlamentaarisesta vastuusta välittämättä, jää tältäkin kannalta lähdettäessä vastattavaksemme kysymys: voiko ministeristö enää epäluottamuslauseen jälkeen edes muodollisesti myötävaikuttaa sellaiseen toimenpiteeseen tai sen täytäntöönpanoon ja sillä tavoin tehdä sen toteuttamista mahdolliseksi? Tähän tärkeään kysymykseen on eri maiden parlamentaaristen valtiosääntöjen pohjalta oltu taipuvaisia antamaan erilaisia vastauksia.[61]

[61] Aikoinaan herätti kautta maailman suurta huomiota se varsin dramaattinen näytelmä, joka 12/9 1932 tämän kysymyksen merkeissä esitettiin Saksan valtiopäivillä. Valtiopäivien puhemies Göring väitti huomanneensa valtakunnankansleri v. Papenin pyytävän luottamuslausekeskustelussa puheenvuoroa vasta sitten, kun hän puhemiehenä oli jo julistanut keskustelun päättyneeksi ja oli ryhdytty äänestykseen, jonka tuloksena oli musertava epäluottamuslause hallitukselle. v. Papen puolestaan väitti pyytäneensä puheenvuoron jo e n n e n keskustelun julistamista päättyneeksi. Kun hän ei kuitenkaan saanut puheenvuoroa, hän vei asiakirjan, jonka hän olisi puheenvuorossaan lukenut, kiireellisesti äänestystoimituksen aikana puhemies Göringin pöydälle. Asiakirja sisälsi julistuksen valtiopäivien välittömästä hajoittamisesta. Sittemmin seurasi pitkälti jälkiselvittelyä siitä, oliko hajoitustoimenpide pätevä vai oliko valtiopäivien katsottava ehtineen antaa pätevän epäluottamuslauseen ja siten voineen saada aikaan sen, ettei v. Papenin ministeristön myötävaikutuksella olisi voitu enää ryhtyä hajoitukseen. Ratkaisevaa joka tapauksessa oli, että v. Papenin ministeristö jäi tosiasiallisesti paikoilleen, valtiopäivät hajaantuivat ja uudet vaalit toimitettiin. *Poetzsch-Heffter*, JöR 1933—1934 s. 67—72 ja 175.

Saksassa kysymys epäluottamuslauseen ja hajoitusoikeuden välisestä suhteesta tuotti erittäin suuria vaikeuksia erityisesti sen vuoksi, että v:n 1919 liittovaltiosäännön 54 § nimenomaisesti sääti ministeristölle velvollisuuden erota, jos valtiopäivät nimenomaisella päätöksellä lausuivat epäluottamuksensa. Hajoitusoikeuden käyttämisen mahdollisuuden vielä epäluottamuslauseen antamisen jälkeen kuitenkin myönsivät mm. *Schmitt* s. 345 ja 357—359, *Walter Jellinek*, Verfassung und Verwaltung s. 76 ja 87, *Herrfahrdt* s. 51—52, *Gebhard* s. 183 ja *Jöhricke* s. 43, mutta sitävastoin kielsivät mm. *Dreher* s. 430, *Giese* 130 ja 147, *Anschütz* s. 179, *Heilbrunn* s. 393—395, *Wandersleb* s. 97—98, *Wuermeling* s. 379 ja *v. Bülow* s. 16—19. Vrt. myös *Tarkiainen* s. 317, *Matter* s. 191 ja *Barthélemy & Duez* s. 688.

Tässäkin kysymyksessä, joka oikeusjärjestyksen sisällykseen kuuluvana seikkana on oikeudelliselta kannalta lainsäätäjän vapaasti järjestettävissä, on kunkin maan lainsäännöksillä tietysti ratkaiseva merkitys. Meidän valtiosäännössämme lausutun parlamentarismin periaatteen mukaan valtioneuvoston jäsenten »tulee nauttia eduskunnan luottamusta» (HM 36 §). Parlamentaarisen luottamuksen vaatimus on tuossa säännöksessä lausuttu niin jyrkässä ja ehdottomassa muodossa, että se oikeastaan on omansa välittömästi herättämään epäilyksiä, voidaanko meilläkään ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen enää sen jälkeen kun eduskunta on selvästi tuonut esille epäluottamuksensa. Epäluottamuslauseen ilmaisemisen jälkeen eivät valtioneuvoston jäsenet enää näyttäisi täyttävän valtiosääntömme kategorisessa muodossa asettamaa luottamus-vaatimusta. Voivatko he niin ollen enää sen jälkeen pätevästi ryhtyä mihinkään toimenpiteeseen, saatikka myötävaikuttamaan niin laajakantoiseen ratkaisuun kuin eduskunnan hajoitukseen? Niin miltei ainoa tai ainakin keskeinen parlamentarismia koskeva säännös kuin tuo luottamus-vaatimusta koskeva kohta valtiosäännössämme onkin, näyttäisi ilmeiseltä, että esittämäämme kysymykseen ei voi saada vastausta välittömästi sen kirjaimellisesta tulkinnasta. Meidän on tarkasteltava kysymystä laajemmasta näkökulmasta.

Tällöin on ensinnäkin todettava, että epäluottamuslause ei meillä enempää kuin yleensä muuallakaan merkitse vielä sitä, että ministeristö on pelkästään sillä katsottava erotetuksi tai eronneeksi.[62] Siitä johtuu ministeristölle ainoastaan velvollisuus pyytää eroa ja, ellei se tuota velvollisuuttaan noudattaisi, tasavallan presidentille velvollisuus vapauttaa ministeristö tehtävästään. Eron siis antaa taikka erottamisen suorittaa varsinaisesti vasta ja ainoastaan presidentti.

Epäluottamuslauseen välittömänä seurauksena on siis oikeastaan sellainen poikkeustilanne, että valtioneuvosto on tosin edelleen tehtäväs-

[62] HM 36 §:n positiivisessa muodossa asettama luottamus-vaatimus sallii tässä kohdin kenties laajempia tulkintamahdollisuuksia kuin muiden maailmansodan jälkeisten valtiosääntöjen vastaavat säännökset, jotka on puettu siihen muotoon, että ne päinvastoin nimenomaisesti velvoittavat epäluottamuslauseen saaneen ministeristön eroamaan. Ilmeisesti sen vuoksi näyttävätkin ulkomaalaiset oikeusoppineet yleensä olevan taipuvaisia antamaan parlamentin epäluottamuslauseelle suuremman ja äkillisemmän tehon kuin meikäläisen yleisen käsityksen mukaan. Vrt. *Anschütz* s. 279—281 ja *Barthélemy & Duez* s. 715. Vrt. myös *Headlam-Morley* s. 209, *Andrén*, SvT 1932 s. 10, *Lindman*, Parlamentarismens införande s. 79, *Erich* I s. 271, 373 ja II s. 94—96 sekä *sama*, Svensk Tidskrift 1924 s. 97, *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 214—217, *Charpentier*, JFT 1923 s. 399, *Björksten* s. 140 ja 235—236, *Tarkiainen* s. 324 sekä *Hakkila* s. 195—201.

sään, kunnes presidentti sen vapauttaa, mutta ministeristö ei täytä enää kaikkia valtiosäännön asettamia vaatimuksia. Tällainen valtiosäännön vastainen tilanne on tietysti mahdollisimman nopeasti korjattava. Senvuoksi epäluottamuslauseen saanut ministeristö tavallisesti heti rientää pyytämään eroa presidentiltä, joka vuorostaan ryhtyy toimenpiteisiin uuden ministeristön saamiseksi. Kun uudesta ministeristöstä ei kuitenkaan vielä tuona silmänräpäyksenä juuri voi olla tietoa, on presidentin pakko pyytää entistä ministeristöä jäämään paikoilleen hoitamaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä siihen asti, kunnes uusi valtioneuvosto on saatu aikaan. Eräissä maissa tällainen järjestely onkin nimenomaan laissa säädetty,[63] mutta ilman sitäkin sen täytyy katsoa myös meillä oikeudellisestikin pätevästi johtuvan yksinkertaisesti siitä, että valtakunta ei voi olla vailla hallitusta.

Minkälainen asema on tällaisella ministeristöllä, joka on saanut epäluottamuslauseen, mutta kuitenkin jäänyt uuden muodostamiseen asti hoitamaan tehtäviään? Poliittiselta kannalta katsoen epäluottamuslause on tietysti leikannut siltä siivet. Mutta lisäksi olisimme taipuvainen asettumaan sille kannalle, että oikeudellisestikaan ei sen asema ole aivan samanlainen kuin ennen epäluottamuslauseen antamista. Oikeudellisestikin tilanne on selvästi poikkeuksellinen, koska ministeristö ei täytä valtiosäännön sille asettamaa olennaista vaatimusta. Senvuoksi ei valtioneuvosto puolestaan voine eikä presidenttikään sen myötävaikutuksella saattane ryhtyä sellaisiin lopullisiin, mutta poliittisesti epävarmoihin ratkaisuihin, joita ei valtakunnan edun kannalta ole pidettävä välttämättöminä tai joissa ei varmuudella voida olettaa eduskunnan hyväksymistä.[64] Tosin ei näiden elinten muodollinen kompetenssipiiri epäluottamuslauseen johdosta tietystikään muutu. Mutta säännönmukaisten laillisten valtuuksien käytölle tulee siitä huolimatta tilapäinen rajoitus, jolla voi olla oikeudellistakin merkitystä. Tuollainen raja on käytännössä epäilemättä sekä epämääräinen että venyvä, mutta siitä huolimatta se tietysti periaatteellisesti ja oikeudellisesti voi olla olemassa. Äärimmäisessä tapauksessa voinee tuollaisen rajan toteaminen

---

[63] Aikoinaan esim. Saksassa Reichsministergesetz (27/3 1930) 12 §.

[64] Tässä kohdin käsityksemme poikkeaa *Erichin* II s. 95—96 esittämästä kannasta, jonka mukaan ministeristön oikeudellinen asema pysyy muuttumattomana lopullisen eron myöntämiseen asti. Vrt. *Tarkiainen* s. 303—307. — Vrt. myös ulkomaisen oikeuden kannalta esim. *Dreher* s. 429—430 ja 433—434, *Freytagh-Loringhoven* s. 240—242, *Anschütz* s. 280—281, *Heilbrunn* s. 387 ja seur. sekä *Duguit* IV s. 404—409 ja 848—850, *Barthélemy & Duez* s. 163, 654 ja 715 sekä *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 276, 279—280 ja 285.

tulla kysymykseen ainakin mahdollisen syytteen johdosta annettavassa valtakunnanoikeuden päätöksessä.[65]

Miten on sitten erityisesti hajoitusoikeuden käytön laita epäluottamuslauseen antamisen jälkeen? Epäilemättä hajoitustoimenpide on luonteeltaan juuri tuollainen laajakantoinen ja tavallaan lopullinenkin poliittinen ratkaisu, jota eduskunta itse useinkaan ei toivo eikä siis arvatenkaan voisi myöskään hyväksyä. Senvuoksi näyttäisi ilmeiseltä, että juuri hajoitustoimenpide ei ainakaan voisi mahtua epäluottamuslauseen saaneen ministeristön supistuneisiin valtuuksiin. Kaikesta huolimatta asian laita kuitenkin on sillä tavoin. Tämä merkilliseltä näyttävä seikka johtuu hajoitustoimenpiteen omasta erikoisluonteesta, joka nimenomaan tämän kysymyksen yhteydessä näyttäisi korostuvan voimakkaasti esille.

Eduskunnan hajoitus on näet seikka, joka täydelleen, miltei kuin taikasauvan kosketuksesta, näyttäisi muuttavan tilanteen. Voidaksemme tällaista ihmettä ymmärtää meidän ei kuitenkaan ole katsottava vain eduskunnan ja hallituksen välistä dramaattista vastakohtaisuutta. Nehän ovat ikäänkuin ase kädessä toistensa kimpussa: toinen on juuri iskenyt epäluottamuslauseella, toinen taas valmistautuu lyömään hajoitusmääräyksellä. Ja kumpaisenkin pitäisi oikeastaan olla kuolemanisku. Likinäköisestä tuijotuksesta tähän sovittamattomaan ristiriitaan meidän on kohotettava katseemme toisiansa uhkaavien riitapuolien yläpuolelle, niiden yli valtiojärjestyksen kokonaisuuteen ja kauas valtiovallan lähteille, aina koko kansaan, valitsijakuntaan asti.

Tällöin ei valtiosääntömme joidenkin pykälien välittömällä tulkinnalla päästä pitkällekään. Meidän on käytävä käsiksi valtiojärjestyksemme suuriin, perustaviin periaatteisiin. Tätäkin pulmaa selvitettäessä on luottamusperiaatteen ohella jälleen otettava esille tärkeä vastuunalai-

[65] Uuden epäluottamuslauseen antamisella ei sitävastoin enää voine olla oikeudellista merkitystä hallitukselle, jolta eduskunta nimenomaisella päätöksellään jo kerran ja kerta kaikkiaan on luottamuksensa evännyt. Epäluottamuslauseen jälkeen ministeristön toimenpiteet aluksi näyttäisivät oikeastaan olevan yksinomaan tai ainakin pääasiassa oikeudellisen vastuunalaisuuden varassa, joka silloin ehkä onkin säännöllisestä määrästään tiukentunut. Tällöin tulisi nähtävästi saamaan erityisen merkityksen vastuunalaisuuslain 7 §:n toinen syyteperuste: »jos hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa . . .» Viimeksi mainittuun suuntaan käyvän mielipiteen esittää myös *Charpentier*, JFT 1923 s. 399, tosin arvostellen vain sitä *Puhakan*, Ministerien vastuunalaisuus s. 217 esittämää mielipidettä, että ministeri ei muka tekisi itseään syypääksi rangaistavaan tekoon, jos hän saamastaan epäluottamuslauseesta huolimatta jäisi paikalleen eikä noudattaisi poliittisen vastuunalaisuuden vaatimuksia. Tämän Puhakan kannan sitävastoin hyväksyy *Björksten* s. 235 viite 13. Vrt. myös *Freytagh-Loringhoven* s. 241—242 ja *Dreher* s. 429—430 ja 433—434.

suuden periaate, jonka voikin sanoa olevan oikeastaan kaiken kansanvaltaisen vallankäytön tärkein perusta. Erityisesti eduskunnan hajoitus on sekä poliittisesti että oikeudellisesti niin laajakantoinen ja erikoislaatuinen toimenpide, että sen kohdalla on vastuunalaisuuden periaatteelle annettava erityisen korostettu merkitys.

Parlamentaarisen vastuunalaisuuden ja luottamuksen täytyy joutua hajoitustoimenpiteen yhteydessä varsin erikoiseen asemaan. Tämä johtuu siitä, että eduskunta, jonka tietysti pitäisi olla näiden parlamentaaristen vaatimusten luja ja järkkymätön kiinnekohta, hajoitustoimenpiteen johdosta itse joko välittömästi häviää tai ainakin menettää miltei tyystin itsenäisen merkityksensä silloisessa kokoonpanossaan. Sen sijalle aletaan kiireellisesti puuhata eduskuntaa uudessa kokoonpanossa, so. toimeenpanna uusia edustajanvaaleja. Meidän onkin tässä yhteydessä kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että uuden eduskunnan aikaansaaminen muodostaa, kuten edellä on selvitetty, hajoitustoimenpiteen pääasiallisen, luonteenomaisen sisällyksen. Luonnolliselta näyttäisi, että eduskunnan luottamus enempää kuin parlamentaarinen vastuunalaisuuskaan, jotka valtiosääntö asettaa ministeristön aseman perustaksi, eivät tällaisessa tilanteessa hevin voisi kohdistua eduskuntaan ainakaan tuossa vanhassa, häviämään tuomitussa kokoonpanossa. Tuo eduskuntahan itse on tavallaan epäluottamuslauseen alainen ja kansanedustajien paikat niin sanoaksemme valitsijakunnan käytettävissä. Tavallaan voi eduskunnan sanoa vuorostaan joutuneen tällöin vastuunalaiseksi sille, joka on sen aikaansaanut, kansalle, valitsijakunnalle.

Sitävastoin voitaisiin ehkä ajatella siten, että ministeristö hajoitustoimenpiteestä huolimatta tosin edelleen olisi parlamentaarisessa vastuussa, mutta nyt ainoastaan tuolle tulevalle, vasta valittavalle eduskunnalle. Niinikään voitaisiin kenties ministeristön olettaa ikäänkuin ennakolta nauttivan tuon uuden eduskunnan luottamusta. Vastuunalaisuuden kohdalta tässä ajatuksenkulussa ei ilmeisesti olekaan mitään luonnotonta. Vastuunalaisuuden luonteeseen näet kuuluu kaikissakin tapauksissa, että toiminnasta joudutaan vastuuseen vasta jäljestäpäin.[66] Mutta oikeastaan ei myöskään luottamuksen [67] ennakollisen nauttimisen tarvitse tässä tapauksessa olla luonteeltaan poikkeavaa siitä, mitä eräissä muissakin yhteyksissä näyttäisi olevan pakko olettaa.

Niinpä täytynee esim. pitää ilmeisenä, että myös sellaisella vaalikau-

[66] Myöskin *Anschütz* s. 179 toteaa ministerin ottavan hajoituspäätöksen varmennuksella siitä vastatakseen nimenomaan tuleville, uusille valtiopäiville.

[67] Eduskunnan luottamuksen nauttimisen ja parlamentaarisen vastuunalaisuuden välisestä erosta ks. mm. *Erich* II s. 82 ja *Hausen* s. 2—3.

della, joka jatkuu ilman hajoitustoimenpidettä säännönmukaiseen loppuun asti, ministeristön on viimeisten valtiopäivien päättymisen jälkeen ja joka tapauksessa ainakin sen jälkeen, kun vaalit jo on toimitettu ja siis vanha eduskunta on vaihtunut uuteen, katsottava tavallaan ennakkoon nauttivan tuon uuden eduskunnan luottamusta. Muulla tavoin kuin juuri uuden eduskunnan osalta ja tuollaisen olettamuksen avulla ei ministeristön voitane tällaisessa tapauksessa katsoa täyttävän valtiosäännön ehdottomana ja positiivisessa muodossa asettamaa luottamus-vaatimusta. Ajattelemalla samalla tavoin ministeristön joutuvan myös hajoitustapauksessa toimimaan uuden eduskunnan oletetun, ennakollisen luottamuksen ja sitä kohtaan voimassa olevan vastuunalaisuuden varassa näyttäisi siis olevan mahdollista, että hajoitusvallan käyttö voitaisiin saada jonkinlaiseen sopusointuun tuon hallitusmuodon kohdan kanssa, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten »tulee nauttia eduskunnan luottamusta».

Tässä ajatuksenjuoksussa on kuitenkin nimenomaan luottamussuhteen kannalta eräs hämärä kohta, loogillinen solmu, joka lähemmin tarkastettaessa osoittautuu itse asiassa aukeamattomaksi umpisolmuksi. Ministeristö ei näet ilman muuta voi toimia — eikä myöskään presidentti sen myötävaikutuksella — uuden eduskunnan luottamuksen varassa ennen kuin vasta hajoituskysymyksen ratkaisemisen jälkeen. Sitä ennen näyttää hallitusmuotomme mukainen luottamussäännös ehdottomasti tarkoittavan vain vanhaa, olemassa olevaa, »hajoittamatonta» eduskuntaa. Eduskuntaa ei voida pitää olemattomana tai ennenaikaiseen häviöön joutuvana eikä siis myöskään uutta eduskuntaa oikeastaan voisi sijoittaa sen tilalle ennen kuin vasta sitten, kun hajoituskysymys on presidentin lopullisella päätöksellä ratkaistu. Vastuunalaiseksi ministeristön tosin voisi ajatella itse hajoitustoimenpiteestäkin joutuvan tuolle uudelle, vasta valittavalle eduskunnalle. Mutta ilman lisäksi tulevaa selittävää ajatusrakennelmaa on loogillisesti mahdotonta, että ministeristö vasta ryhtyessään hajoittamaan vanhaa eduskuntaa jo samalla voisi toimia uuden eduskunnan luottamuksen varassa. Ministeristö olisi tällöin verrattavissa ratsun vaihtajaan, joka yrittäisi ratsastaa uudella hevosella kumoon vanhan raudikkonsa, jonka tosin aikoo hylätä, mutta jonka satulassa hän todellisuudessa vielä kuitenkin istuu.

Tällainen asiantila ei kuitenkaan ole ominaista vain sellaiselle hajoitustoimenpiteelle, johon ryhdytään epäluottamuslauseen saaneen ministeristön myötävaikutuksella. Tilanne on luottamus-vaatimuksen kannalta oikeastaan yhtä ristiriitainen yleensä muissakin hajoitustapauksissa. Samanlaiseen loogilliseen umpikujaan on meidän näet pakko joutua sil-

loinkin, kun kysymyksessä ei ole hajoitustoimenpide epäluottamuslauseen saaneen, vaan aivan tavallisen, eduskunnan luottamusta vielä nauttivan ministeristön myötävaikutuksella.

Asian laita on näet siten, että me oman valtiosääntömme osalta joudumme tässä törmäämään siihen alussa viitattuun vaikeaan ristiriitaan, johon hajoitustoimenpide ja parlamentaarinen luottamus-vaatimus näyttävät kaikkialla joutuvan. Hallitusmuotomme 36 §:ssä säädetyn luottamus-vaatimuksen kanssa — sekä sen sanallisen sisällyksen että niin sanoaksemme hengen kannalta — ei voi säännönmukaisessa tapauksessa olla sopusoinnussa sellainen menettely, että ministeristö myötävaikuttaa sen eduskunnan hajoittamiseen, joka siihen luottaa.[68] Tämä pitää paikkansa silloinkin kun hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään antamalla aluksi vain määräys uusien vaalien toimittamisesta ja vaikkapa sallimalla vanhan eduskunnan jäädä edelleen koolle. Vanha eduskunta joutuu näet silloinkin kaikesta huolimatta lopulta häviämään ennenaikaisesti ja sitäpaitsi välittömästikin menettämään, kuten kohta saamme huomata, oikeastaan kaiken merkityksensä juuri parlamentaarisessa suhteessa.

---

[68] *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 272, 274, 276—277, 279 ja 285 katsoo, että parlamentin luottamusta nauttiva ministeristö ei voi ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen muuta kuin parlamentin itsensä sitä tahtoessa. Samoin ei epäluottamuslauseen saanut ministeristö voi ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen muuta kuin siinä tapauksessa, että siitä muodostetaan ns. taisteluhallitus. Parlamentin hajoituksessa ei sen vuoksi hänen mielestään voi milloinkaan olla vastakkain parlamentaarinen ministeristö ja parlamentti, vaan ainoastaan valtionpäämies ja parlamentti. Samoin *Gordon,* La Responsabilité, s. 152, jossa lausutaan mm.: »L'idée d'une dissolution antiparlamentaire, pratiquée par un gouvernement responsable ce même parlament, est une contradiction». *Barthélemy & Duez* s. 688 lausuu niinikään: »Pendant le temps qui précède la dissolution, les règles ordinaires du régime parlamentaire sont suspendue». Vrt. myös *Tarkiainen* s. 64, *Jöhricke* s. 42 ja *v. Bülow* s. 6.

Mainittakoon, että hajoitustoimenpiteen sekä parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuusvaatimuksen välinen suhde olisi nähtävästi voinut muodostua tuntuvasti erilaiseksi, jos v:n 1931 vp:lle annetussa hallituksen esityksessä n:o 8 ehdotettu muutos HM 36 §:ään olisi tullut hyväksytyksi. Kun luottamuksen puuttumisen ilmaiseminen olisi tuon ehdotuksen mukaisella tavalla sidottu erityiseen eduskunnan nimenomaiseen julkilausumaan, jonka edellytykseksi sitäpaitsi olisi säädetty erittäin venyvä arvostelma siitä, ettei hallitus »ole toiminut valtion edun mukaisesti», olisi näet toisaalta parlamentaarisen luottamussuhteen herkkyys hävinnyt ja toisaalta tuon suhteen sitovuutta olisi epämääräisen »valtion edun» perspektiiveissä voitu ohentaa ainakin tilapäisesti miltei täydelliseen merkityksettömyyteen asti. Todennäköisesti ei hajoitustoimenpiteenkään sovittaminen tällaiseen parlamentaariseen suhteeseen olisi niin ollen tuottanut erityisiä vaikeuksia. Ks. I luvun viitettä 103 sekä tässä myöhemmin viitettä 00.

Kun hajoitustoimenpiteestä tällä tavoin on aina seurauksena myös vanhan eduskunnan ennenaikainen häviäminen, ts. kuolema, joka ei ole luonnollinen, voisi sitä tällöin oikeastaan verrata vain salakavalaan tikarinpistoon ystävän kädestä. Todelliseen luottamukseen nojaava ystävän palvelus se voisi olla ainoastaan välillisen itsemurhan keinona, siis vain silloin, kun eduskunta elämään kyllästyneenä itse joko suoranaisesti pyytäisi tai ainakin odottaisi hallituksen käyttävän hajoitusoikeuttaan. Poliittisessa todellisuudessa joudutaankin joko puolueristiriitojen, valtiosäännön erikoisuuksista johtuvien oikeudellisten tai joidenkin muiden syiden vuoksi usein sellaisiin tilanteisiin, että eduskunta itse pitää hajoitustoimenpidettä toivottavana.[69] Mutta kaikissa muissa

[69] Parlamentaarisen järjestelmän aikana meillä toimitetuista neljästä eduskunnan hajoituksesta näyttää kaksi (1918 ja 1930) suoritetun jokseenkin hyvässä yhteisymmärryksessä eduskunnan tai ainakin sen enemmistön kanssa. Ainoastaan yksi on toimeenpantu epäluottamuslauseen saaneen ministeristön myötävaikutuksella (1929) ja yksi (1924) vastoin sekä eduskunnan että sen luottamusta nauttivan ministeristön tahtoa.

Siten näyttää eduskunta v:n 1918 loppupuolella, kun monarkian puuhaaminen oli lopullisesti epäonnistunut, jokseenkin yksimielisesti olleen uusien edustajanvaalien toimittamisen kannalla, jotta hallitusmuotokysymys olisi saatu niiden avulla nopeasti ratkaisuun. Eduskunnassakin tehtiin asiasta välikysymys (ed. Hahl 9/11 1918; senaatin varapuheenjohtajan Paasikiven vastaus siihen 26/11 1918; 1918 vp. ptk. s. 24 ja 76—77), mutta enemmistö halusi ennen hajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä odottaa hallitus- ja valtionhoitajakysymyksen uudelleen järjestelyn tapahtumista (vrt. etenkin ed. Haatajan lausuntoa, ptk. s. 78) ja hyväksyi senvuoksi yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymismuodon. Eduskuntaryhmien kesken sovittiin uuden hallituksen muodostamisesta nimenomaan hajoitustoimenpiteen suorittamista varten. Vasta sen jälkeen kun valtionhoitajaksi oli tullut Mannerheim ja uusi ministeristö Ingmanin johdolla muodostettu, annettiin sen ensimmäisessä istunnossa 23/12 1918 määräys uusien edustajanvaalien toimittamisesta.

Samalla tavoin näyttää 15/7 1930 toimitettua eduskunnan hajoitusta, kuten edellä s. 222 on esitetty, lopulta eduskunnan enemmistökin pitäneen välttämättömänä.

Mainittakoon vielä, että ennen 19/4 1929 suoritettua eduskunnan hajoitusta eduskunnassa virkamiesten palkkakysymyksestä suoritetussa laajassa keskustelussa useaan otteeseen sivuttiin myös hajoitusmahdollisuutta, mutta eduskunnan enemmistö oli kuitenkin selvästi sellaista toimenpidettä vastaan. Nähtävästi eivät edes kaikki ne vähemmistöön kuuluneet edustajat (merkittävimmän äänestyksen tulos oli 57/128), jotka äänestivät hallituksen puolesta, olleet hajoituksen kannalla. Mantereen ministeristö oli ko. palkkausasiassa esittämällään vaatimuksella kuitenkin kärjistänyt ristiriidan eduskunnan enemmistön kanssa niin jyrkäksi, että sillä tappion kärsittyään ei ollut muuta valinnanvaraa kuin joko eronpyyntö tai eduskunnan hajoitus. Se valitsi jälkimmäisen ja siis katsoi ainakin epäsuoran epäluottamuslauseen saaneena voivansa ottaa vastuun hajoitustoimenpiteestä. Vrt. myös edellä s. 218—219 sekä *Tarkiainen* s. 180—190.

tapauksissa eduskunnan hajoittaminen näyttäisi joutuvan jonkinlaiseen välttämättömään ristiriitaan parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen kanssa. Eduskunnan hajoittaminen vastoin sen omaa tahtoa, mutta kuitenkin sen luottamukseen nojaten on loogillinen mahdottomuus.[70]

Näin olemme parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen tutkistelussa tulleet siihen kohtaan, jossa tuon vaatimuksen täytyy tavata äärimmäinen rajansa. Tämä pulma on todellinen Gordionin solmu, joka oikeastaan ei näytä sanan varsinaisessa merkityksessä aukeavan loogillisin keinoin.[71] Mutta silloin tuleekin avuksemme — lain miekka, joka lyö solmun poikki.[72]

Asian laita on näet siten, että vaikka hajoitustoimenpide eduskuntaa ja siis tavallaan myös parlamentaarista luottamus-vaatimusta vastaan suun-

---

[70] Tämän loogillisen ristiriidan valossa on ymmärrettävää, että Saksassa Weimarin-tasavallan loppuaikoina oikeusoppineidenkin keskuudessa yhä enemmän alkoi saada jalansijaa se aikaisemmalle vallitsevalle kannalle vastakkainen käsitys, että ministeristö voi vielä epäluottamuslauseen saamisen jälkeen pätevästi myötävaikuttaa hajoitustoimenpiteeseen. Merkillistä kyllä, ei kukaan näytä kuitenkaan ryhtyneen tätä seikkaa lähemmin erittelemään.

Tämän loogillisen ristiriidan kannalta on myös pidettävä täysin johdonmukaisena, että *Freytagh-Loringhoven* s. 242 rinnastaa ministeristön, joka tosin ei ole saanut epäluottamuslausetta eikä esittänyt eronpyyntöään, vaan ainoastaan hankkinut valtionpäämieheltä hajoitusmääräyksen, sellaiseen toimitusministeristöön (Geschäftsministerium), jolla ei ole parlamentaarista luottamusta.

[71] Parlamentaarisen teorian logiikan kannalta tämä ristiriita on tietysti Englannissa yhtä sovittamaton kuin muuallakin. Ainoastaan käytännöllispoliittisena kysymyksenä on se sikäläisessä kahden puolueen järjestelmässä selitettävissä ehkä helpommin kuin muualla. Vrt. kuitenkin *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 270—272 ja 281 ja *sama,* La Responsabilité s. 150—152 sekä *Staaff* II s. 294—295.

[72] Eräässä Saksan osavaltiossa, Oldenburgissa, näyttäisi lainsäätäjä ehkä kaikkein korostetuimmin tuoneen esille hajoitustoimenpiteen ja parlamentaarisen luottamusvaatimuksen keskinäisen vastakkaisuuden. Valtionpäämiehen puuttuessa ei siellä näet voinut tulla kysymykseen muuta kuin parlamentaarisen ministeristön yksinään toimittama valtiopäivien hajoitus. Hajoitusvalta oli kuitenkin valtiosäännössä säädetty ministeristön käytettäväksi ja — mikä on merkittävää — nimenomaan vain sellaisissa tapauksissa, kun ministeristö jo oli saanut epäluottamuslauseen parlamentilta. Oldenburgin valtiosääntö (17/6 1919), 40 § 6 kohta. Mainittakoon, että Irlannin vapaavaltion valtiosäännön (25/10 1922) 53 § päinvastoin nimenomaan kieltää hajoitustoimenpiteen sellaisen ministeristön myötävaikutuksella, joka on menettänyt parlamentin luottamuksen. Vrt. myös *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 327—329.

Hajoitustoimenpiteen ja parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen välisestä ristiriidasta vrt. esim. *Hoffman,* passim ja eritt. s. 290 ja 295—296, *Couzinet* s. 521—522, *Gordon,* La Responsabilité s. 152 ja *sama,* Le rôle du chef de l'État s. 270—273. Vrt. myös esim. *Hermanson,* JFT 1924 s. 64.

tautuvan luonteensa vuoksi oikeastaan eroaa jyrkästi kaikista muista asioista, jotka kuuluvat hallituksen eli tarkemmin sanoen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaan, ei valtiosääntömme kuitenkaan aseta hajoitusvallan käyttämiselle mitään tuosta erikoisluonteesta johtuvia rajoituksia. Presidentin päätösvalta ja valtioneuvoston myötävaikutusoikeus ovat tässä kohdin yhtä vapaat kuin muissakin asioissa, joissa valtiosääntö kuitenkin — oikeastaan siis päinvastoin kuin eduskunnan hajoituksessa — olettaa näiden elinten suorittavan ratkaisunsa eduskunnan luottamukseen nojaten. Senvuoksi voitaneen tällaisten rajoittavien erikoissäännösten puuttumista itse asiassa yksinäänkin pitää riittävänä perusteena sille sekä teorian että käytännön meidän maassamme yksimielisesti [73] omaksumalle kannalle, jonka mukaan hallituksen on katsottava voivan ryhtyä eduskunnan hajoitukseen kokonaan riippumatta hajoitettavan eduskunnan omasta kannasta ja siis myös vastoin sen tahtoa.

Tavallaan tekee lainsäätäjän ja oikeustieteen tällaisen selvän kannanoton ehkä jossakin määrin ymmärrettäväksi se seikka, että hajoitustoimenpiteellä todellisuudessa ainakin tärkeimmissä tapauksissa nykyisen parlamentaarisenkin järjestelmämme aikana yhä edelleen tahtoo olla varsin vahvasti eduskuntaa tai sen enemmistöä vastaan suuntautuvan iskun luonne. Senvuoksi näyttäisi jollakin tavoin ns. asian luonnosta johtuvalta, että sen käyttäminen on vartavasten järjestetty riippumattomaksi hajoitettavan eduskunnan luottamuksesta.

Tälle ilmiölle näyttäisi kuitenkin tämän lisäksi olevan löydettävissä mielekkäämpikin perustelu. Avarammasta näkökulmasta katsottuna voidaan tämä toimenpide kenties sittenkin saattaa periaatteelliseen sopusointuun parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen kanssa ja siten ehkä muutenkin selventää käsitystämme hajoitusoikeudesta ja parlamentarismista yleensäkin. Syvimmältään ei eduskunnan hajoituksen käsityksemme mukaan näet tarvitse olla parlamentarismin periaatteista irrallinen eikä niiden kanssa ristiriitainen toimenpide. Mutta tuota näennäistä ristiriitaa ei voi sovittaa muuta kuin katsomalla hajoitustoimenpidettä koko valtiojärjestyksemme kokonaisyhteyden taustaa vasten ja ottamalla erityisesti huomioon sen pääasiallisen tarkoituksen, joka

[73] Vrt. *Erich* II s. 82 ja 94—96 ja *sama,* Svensk Tidskrift 1924 s. 98, *Hermanson* s. 81 ja *sama,* JFT 1924 s. 64, *Björksten* s. 50 ja 236, *Lindman* s. 11 ja 334 ja *sama,* Parlamentarismens införande s. 79 sekä *Tarkiainen* s. 179.

Ulkomaisen oikeuden osalta vrt. esim. *Hoffman,* passim ja eritt. s. 290 ja 295—296, *Couzinet* s. 521—522 ja 535, *Gordon,* La Responsabilité s. 152 ja *sama,* Le rôle du chef de l'État s. 270—292, *Schmitt* s. 357—359 sekä *Barthélemy & Duez* s. 688.

sillä on tässä tutkimuksessa esitetyn käsityksen mukaan katsottava olevan.

Eduskunnan hajoituksen varsinainen päätarkoitushan kohdistuu esityksemme mukaan eduskunnan kokoonpanon uudistamiseen, uuden eduskunnan aikaansaamiseen eikä vanhan hävittämiseen. Tämä käsitys on omansa johtamaan meidät yksinkertaiseen mutta merkittävään oivallukseen. Samalla tavoin kuin hajoitustoimenpide katkaisee silloisen eduskunnan elämän ja synnyttää tilalle uuden eduskunnan, aivan samalla tavoin täytyy näet parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen, kuten olemme jo viitannutkin, katketa vanhan eduskunnan osalta ja siirtyä tulevaan uuteen eduskuntaan kohdistuvaksi. Hajoitustoimenpiteen johdosta hallitusmuotomme lausuma luottamus-vaatimus tosin ikäänkuin katkeaa tai ainakin irroittuu vanhasta eduskunnasta, mutta sen ei hetkeksikään tarvitse lakata olemasta periaatteellisesti voimassa. Vanhan eduskunnan hävitessä tai ainakin menettäessä välittömästi entisen merkityksensä luottamus-vaatimus vain siirtyy toisaalle ja alkaa jälleen vaikuttaa, mutta nyt uuden, vasta valittavan eduskunnan suunnalta.

Tilanteen yksityiskohtaisempi erittely tämän käsityksen valossa osoittautuu varsin mielenkiintoiseksi. Hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä näyttää itse asiassa olevan näet seurauksena tilanteen jyrkkä muuttuminen esittämämme ajatuksenkulun suuntaan. Kun hajoitusvallan käytön on katsottava tällä tavoin olevan periaatteellisesti riippumaton hajoitettavan eduskunnan luottamuksesta, on pelkästään siitä johdonmukaisena seuraamuksena, että myöskään jo ilmaistulla epäluottamuksella hajoitettavan eduskunnan taholta ei voi olla hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle merkitystä. Eduskunnan hajoituksen oman erikoisen luonteen mukaista on, että siihen voidaan ryhtyä sellaisenkin ministeristön myötävaikutuksella, joka jo on saanut epäluottamuslauseen. Hajoitustoimenpiteen ja parlamentaarisen luottamusperiaatteen välinen erikoinen suhde näyttäytyy tässä tilanteessa vain tavallistakin selvempänä ja kirkkaampana. Mutta tuo esittämämme käsitys selventää muutenkin tilannetta sekä ulottaa vaikutuksensa vielä kauas yli varsinaisen hajoitustoimenpiteen.

Näyttää ensinnäkin olevan ilmeistä, että presidentti voi epäluottamuslauseen saaneen ministeristön myötävaikutuksella ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen minä ajankohtana hän sen parhaaksi katsoo. Eduskunnan hajoituksen ei niin ollen tarvitse ikäänkuin välittömänä vastaiskuna seurata heti epäluottamuslauseen jälkeen. Mikään ei näyttäisi asettavan esteitä sille, että hajoitustoimenpiteeseen ryhdyttäisiin vielä senkin

jälkeen, kun epäluottamuslauseen saanut ministeristö jo on päättänyt erota ja esittänyt sitä tarkoittavan pyyntönsä presidentille, joka sen jo ehkä on periaatteessa hyväksynyt, pyytäen kuitenkin ministeristöä hoitamaan tehtäviään siksi, kunnes uusi hallitus on saatu muodostetuksi. Jos uuden ministeristön muodostaminen tuottaa vaikeuksia, ei siis olisi valtiosäännön vastaista ajatella hajoitusoikeuden käyttämistä tuon poliittisen pulmatilanteen selvittämiskeinona.[74]

Mutta lisäksi näyttää hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä olevan seurauksena, että eduskunnan antama epäluottamuslause menettää oikeastaan kaiken oikeudellisen merkityksensä. Aivan ilmeistä on, että se ei senjälkeen enää voi velvoittaa ministeristöä eroamaan eikä presidenttiä vapauttamaan epäluottamuslauseen saanutta ministeristöä. Ministeristön ehkä esittämä ja presidentin ehkä jo periaatteessa hyväksymä eronpyyntö niinikään menettää yksinkertaisesti merkityksensä. Niin ollen näyttäisi selvältä, että meidän oikeutemme mukaan ministeristöä, joka on tällä tavoin muuttanut kantansa ja päättänyt, ehkä jo esittämänsä eronpyynnön peruuttaen, ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen sekä siis edelleen jäädä paikalleen, ei tarvitse uudelleen nimittää tehtäväänsä.[75] Epäluottamuslauseen aiheuttama oikeudellinen poikkeustilanne näyttää siis täysin katoavan. Se oikeudellinen puutteellisuus, että valtioneuvoston jäsenet eivät nauti eduskunnan luottamusta, kerta kaikkiaan häviää ja valtioneuvoston oikeudellinen asema ja toimivalta korjautuu ja palaa entiselleen, säännönmukaiseen tilaansa.

---

[74] *Erich* II s. 96 esittää, että valtioneuvostolla, hallituspulan venyessä pitempään, olisi jonkinlainen oikeuskin »vaatia, että yleinen asema selvitetään eduskunnan hajoituksella, ellei vapautusta heti voida myöntää». Tällainen kanta tuntuu kuitenkin epäilyttävältä, varsinkin kun meikäläisen puoluejärjestelmän luonteen vuoksi hajoitustoimenpiteen ei suinkaan tarvitse läheskään aina johtaa tilanteen selvenemiseen. Tasavaltamme presidentit ovatkin suhtautuneet pidättyvästi eduskunnan hajoitukseen hallituspulien selvittämiskeinona. Vrt. *Tarkiainen* s. 195—196 ja *Lindman* s. 107—108 ja 151.

Mainittakoon niinikään, että kun Belgiassa keväällä 1939 ns. Mertensin jutun vuoksi kärjistyneestä flaamilaisten ja valloonien välisestä ristiriidasta johtunutta hallituspulaa ei useista yrityksistä huolimatta näkynyt voitavan millään saada selvitetyksi, kuningas turvautui lopulta parlamentin hajoitukseen. Kun parlamentti sitten vaalien jälkeen uudelleen kokoontui, vaikeudet jatkuivat entisen tapaisina ja vasta vaivalloisten neuvottelujen jälkeen saatiin syntymään uusi hallitus. Ks. L'Europe Nouvelle 1939 s. 192—193, 247—248, 262—263, 326—328, 389 ja 472.

[75] Saksalaiset oikeusoppineet sitävastoin näyttävät katsovan, että epäluottamuslauseen saanut ministeristö olisi varta vasten tavallaan uudestaan nimitettävä myös väliaikaiseksi toimitusministeristöksi hoitamaan tehtäviä uuden hallituksen muodostamiseen asti. Vrt. esim. *Anschütz* s. 279.

Huomaamme siis, että hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen on omansa muuttamaan epäluottamuslauseen aiheuttaman tilanteen tavallaan päinvastaiseksi, kuin mitä se muuten olisi. Tällaiseen muutokseen ei liene löydettävissä muuta kuin se edellä esittämästämme käsityksestä johtuva selitys, että ajatellaan valtioneuvoston hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä lähtien toimivan uuden, vasta valittavan eduskunnan luottamuksen varassa. Vain sellaisen luottamuksen ja vastuunalaisuuden varassa, jonka lähtökohta ja kohde ajatellaan siirretyksi eduskunnalle sen uudessa kokoonpanossa, voidaan hajoitetun eduskunnan epäluottamuslauseen oikeudelliset vaikutukset ajatella hajoitustoimenpiteellä poispyyhkäistyiksi sekä valtioneuvoston jäsenten siis jälleen täyttävän sen hallitusmuodossamme asetetun vaatimuksen, että heidän »tulee nauttia eduskunnan luottamusta».

Hajoitustilanteen loogillisen täsmentämisen kannalta on kuitenkin erittäin tärkeätä, että meidän on ajateltava hallituksen siirtyneen tuolla tavoin uuden eduskunnan varaan itse asiassa jo e n n e n kuin se ryhtyy hajoitustoimenpiteeseen. Vanhan eduskunnan luottamukseen nojaten hajoitus on mahdotonta. On todellakin siirryttävä uuden ratsun satulaan, ennenkuin voidaan ajatella ratsain rynnättäväksi vanhan kimppuun. Mutta sen jälkeen kun hallituksen tuollainen parlamentaarisen asenteen vaihtaminen on suoritettu, ei enää ole loogillisesti ristiriitaista ryhtyä parlamentaariseen luottamukseen nojaten toimenpiteeseen, josta on seurauksena eduskunnan — mutta vain sen eduskunnan, joka tuon asenteen vaihtamisen vuoksi jo muutenkin on joutunut ikäänkuin pois pelistä — ennenaikainen ja väkivaltainenkin kuolema.

Hajoitustoimenpiteen ja parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen välistä suhdetta tutkiessamme olemme siis ensinnäkin päätyneet siihen tulokseen, että vastoin eduskunnan omaa tahtoa suoritettava hajoitus joutuu välttämättömään ristiriitaan luottamus-vaatimuksen kanssa hajoitettavan eduskunnan taholta. Toiseksi olemme samalla johtuneet siihen merkittävään ajatukseen, että tuo ristiriita kuitenkin on poistettavissa luottamus-vaatimuksen yleistä periaatetta uhraamatta siten, että hallitukselle annetaan mahdollisuus ennakollisesti asettua hajoitustoimenpiteellä aikaansaatavan uuden eduskunnan oletetun luottamuksen varaan. Tämän ennakollisen oletetun luottamuksen varassa hallitus sitten voi vapautua ja irtautua luottamusriippuvaisuudestaan eduskuntaa kohtaan sen silloisessa kokoonpanossa, suorittaa hajoitustoimenpiteen ja jäädä odottamaan kansan tahdon ilmaisijaksi vaaleissa syntyvää uutta eduskuntaa sekä sen suhtautumista näihin toimenpiteisiin ja erityisesti hallitukseen niiden suorittajana.

Esittämämme luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen tällainen katkaiseminen vanhan eduskunnan kohdalta ja sen siirtäminen uuden, vasta valittavan eduskunnan osalle on vain tulkinnallinen ajatusrakennelma, joka ei voi välittömästi nojata mihinkään lainsäännökseen. Hajoitusvallan soveltumista parlamentaarisen järjestelmän periaatteisiin ei liene aikaisemmin juuri perusteltu tällaisella rakennelmalla [76] eikä ainakaan yksityiskohtaisesti eritelty sen soveltuvuutta erilaisiin hajoitustapauksiin tai selvitelty muita siitä johtuvia oikeudellisesti huomionarvoisia näkökohtia. Aivan tyhjästä se ei tietysti kuitenkaan ole syntynyt. Perimmältään tuo konstruktio ei näet oikeastaan ole muuta kuin pitemmälle kehitetty täydennys ja tiivistelmä nykyaikaisen hajoitusoikeuden yleisimmästä selitysyrityksestä, siitä, jonka avulla ristiriidat tosin on suorittu miltei kansanomaisesti yksinkertaistavaan tapaan, mutta joka teoriana näyttää jääneen jollakin tavoin epämääräiseksi tai keskeneräi-

[76] Huomataksemme ainoastaan valtionpäämiehen aloitteesta muodostetun, jäljempänä tarkemmin esitettävän ns. taisteluhallituksen osalta on joskus ja silloinkin vain ohimennen esitetty, että se oikeastaan tulee hajoitustoimenpiteessään ja muussakin toiminnassaan nojaamaan tuollaiseen uuden parlamentin ennakoituun luottamukseen. Vrt. *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 626 ja *Hausen* s. 16—17, 21—22, 31 ja 48. Viimeksi mainittuun kirjailijaan viitaten esittää niinikään *Tarkiainen* s. 316, että taisteluhallituksen ensimmäisenä tehtävänä on »kansaneduskunnan hajoittaminen siinä toivossa, että parlamentti vaalien jälkeisessä kokoonpanossaan osoittaa luottamustaan hallitukselle». Vrt. myös *Tarkiainen* s. 142—144. Käsityksemme mukaan tilanteen täytyy parlamentaarisen suhteen kannalta kuitenkin olla aivan sama jokaisessa muussakin hajoitustoimenpiteessä vastoin parlamentin omaa tahtoa.

Staaff, joka useassa yhteydessä pohtii hajoitusvallan oikeutusta, esittää sen perusteeksi useimmiten vain joko kansaan vetoamisen tai hallituksen ja parlamentin välisen ristiriidan ratkaisemisen välttämättömyyden. Vrt. *Staaff* I s. 241—243 ja II s. 168—169 ja 198—199 sekä *Staaff,* Det konstitutionella styrelsesättet s. 23. Kuitenkin voidaan mainita, että hänellä ikäänkuin ohimennen vilahtaa sellainen kiinteämpikin ajatus, että pohtimamme hajoitustoimenpide voidaan saattaa parlamentarismin kanssa sopusointuun vain uuden parlamentin luottamusta silmällä pitäen. Vrt. *Staaff* II s. 294—295. Osoituksena siitä, että Staaff ei ole ajatellut tällaista luottamusvaatimuksen siirtymisrakennelmaa loppuun asti, voidaan mainita se, että hän saattaa jossakin toisessa yhteydessä pitää parlamentin tahdon vastaisen ministeristön nimittämistä ehdottomasti parlamentarismin vastaisena. Ks. esim. *Staaff* I s. 240.

Niinikään voidaan Erichin esityksissä hajoitustoimenpiteen ja luottamus-vaatimuksen käsittelyn yhteydessä havaita kosketeltavan nimenomaan myös uuden eduskunnan parlamentaarista suhtautumista hajoitukseen myötävaikuttaneeseen ministeristöön. Hajoitustoimenpiteen suorittamisesta tuohon uuteen eduskuntaan kohdistuvaan suhteeseen nojaten ei hän kuitenkaan missään yhteydessä maininne. Vrt. *Erich* I s. 373 ja II s. 94 sekä myös *Hermanson* s. 81 ja *sama,* JFT 1924 s. 66.

seksi. Tarkoitamme ajatusta hajoitustoimenpiteestä keinona, jolla hallitus joutuessaan ristiriitaan parlamentin kanssa voi, kuten täyteen iskevyyteensä kiteytetty sanontatapa kuuluu, vedota kansaan sen ratkaisusta.[77]

Käsittäessämme uuden eduskunnan syntymisen hajoitustoimenpiteen pääasialliseksi tarkoitukseksi ja sisällykseksi olemme joutunut tässäkin kohdassa kiinnittämään erityistä huomiota toimenpiteen positiiviseen, uudistavaan puoleen ja siten oikeastaan vain jatkamaan ajatusta kansaan vetoamisesta edelleen, aina uuteen eduskuntaan asti. Uuden eduskunnan syntymisen näkökulmasta katsottuna päädytään vastoin vanhan eduskunnan tahtoa tapahtuvan hajoituksen ja ahtaan luottamusperiaatteen välisen ristiriidan tutkimisessa varsin luontevasti esittämäämme katkaisemis- ja siirtämisrakennelmaan. Ja niin keinotekoiselta ja mutkikkaalta kuin se aluksi saattaakin tuntua, voitaneen sitä toisaalta kuitenkin pitää ainakin omalta sisällykseltään verraten täsmällisenä. Sitäpaitsi se voi tämän varsinaisesti sen omaan piiriin kuuluvan ristiriidan selvittämisen lisäksi olla omansa tuomaan uutta valoa myös muutamiin muihin kysymyksiin.

---

[77] Hajoitustoimenpiteen ja parlamentaarisen luottamusvaatimuksen väliseen välttämättömään ristiriitaan ei yleensäkään ole kirjallisuudessa kiinnitetty juuri lainkaan huomiota. (Vrt. kuitenkin tästä edellä viitettä 68.) Niiden välinen suhde tyydytään tavallisesti kuittaamaan viittaamalla juuri siihen ajatukseen, että hajoitustoimenpide merkitsee vetoamista parlamentista sen yläpuolella olevaan kansaan ja niin ollen suurinta huomionosoitusta kansansuvereenisuudelle. Samantapaiseen ajatuksenjuoksuun pohjautuu — samalla liittäen sen läheiseen kosketukseen parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen kanssa — myös se tunnettu kekseliäs rakennelma, jonka Hugo Preuss esitti tämän pulman ratkaisuksi Saksassa Weimarin valtiosääntöä (1919) luotaessa. Tuon rakennelman mukaan saattaisi parlamentaarisen valtion päämies käsitellä parlamentin vähemmistöä eräänlaisena väliaikaisena enemmistönä, muodostaa siihen nojaavan hajoitushallituksen, sitten hajoittaa valtiopäivät sekä odottaa, että vähemmistö muuttuu hajoitusvaaleissa enemmistöksi. Vrt *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 275.

Varsin usein tyydytään hajoitustoimenpiteen soveltuvuutta parlamentarismiin perustelemaan vain eräillä käytännöllispoliittisilla syillä: se on välttämätön liiallisen parlamenttivallan estäjänä, hallituksen ja parlamentin välisen tasapainon ylläpitäjänä sekä niiden välisen ristiriidan ratkaisijana jne., eikä ryhdytä sen ja parlamentaarisen luottamusperiaatteen välistä ristiriitaa lainkaan edes koskettelemaan. Vrt. esim. *Redslob* passim, *Burdeau* s. 79—107 ja 235, *Schmitt* s. 357—358 ja *Simonsson* s. 112.

Mikäli vasten parlamentin omaa tahtoa toimitetun hajoituksen ja luottamusperiaatteen väliseen välttämättömään ristiriitaan joskus on sitävastoin kiinnitetty

Kun esittämämme rakennelman avulla tällä tavoin saadaan hajoitustoimenpiteen ja parlamentarismin pääperiaatteen välinen muuten sovittamaton ristiriita poistetuksi, on näet luonnollista, että sen vaikutukset oikeudellisessakin [78] mielessä tulevat tuntumaan laajalti hajoitussäännöstöön liittyvien kysymysten selvittelyssä. Lähinnä voimme tässä yhteydessä todeta, että tuon rakennelman kannalta arvosteltuna ei ole mitään luonnotonta siinä, että hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen poistaa epäluottamuslauseen oikeudelliset vaikutukset ja palauttaa ministeristön entiseen oikeudelliseen asemaansa ja toimivaltaansa. Epäluottamuslauseella kuolemaan tuomittu ja ainoastaan jonkinlaiseen pesänsä selvittämistehtävään rajoitettu ministeristö voi, siirtymällä nojaamaan uuden eduskunnan luottamukseen ja vastuunalaisuuteensa sille sekä ryhtymällä hajoitustoimenpiteeseen ikäänkuin päästä virkoamaan halpaannuksestaan uuteen ja täyteen elämään.

Epäluottamuslauseen jälkeen ministeristöllä on niin ollen valittavana kaksi vaihtoehtoa: joko päättää erota ja, kunnes se voi tapahtua, rajoittua vain »hoitamaan tehtäviään», taikka päättää ryhtyä eduskunnan hajoitukseen sekä sillä tavoin uuden suuntauksen saaneen parlamentaarisen luottamuksen ja vastuunalaisuuden varassa säilyttää — tai jälleen

---

huomiota, on sellaisen hajoituksen oikeutus pyritty perustamaan vain valtionpäämiehen asemaan ja valtuuksiin, mutta ei uuden parlamentin ennakoituun luottamukseen. Tyypillisenä esimerkkinä tällaisista, varsinkin ns. dualististen parlamentaaristen teoriain tarkemmin kehittelemistä ajatuksenkuluista voidaan mainita, että meillä perustuslakikomitea mietinnössään n:o 7 s. 28—29 perusteli erityisen valtionpäämiehen tarpeellisuutta juuri sillä, että »niiden tehtävien joukossa, jotka kuuluvat hallitukselle, on sellaisia kuin esim. — — — eduskunnan hajoittaminen ja uusien vaalien määrääminen, joita ei soveliaasti voida uskoa eduskunnasta riippuvaiselle valtioneuvostolle». Myös *Tarkiainen* s. 64 näyttää, tähän ajatukseen liittyen, korostavan, että meillä valtionpäämiehestä »on pyritty luomaan ja luotukin omasta tahdostaan toimiva ja parlamentin tahdon 'katkaiseva' elin». Osoituksena siitä, että Tarkiainen ei lainausmerkkien sisään sijoittamallaan sanalla parlamentin tahdon »katkaisemisesta» ole tarkoittanut parlamentaarisen suhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman mukaista ajatustapaa, voidaan mainita, että hän useaan otteeseen korostaa valtionpäämiehen itsenäistä, eduskunnasta täysin riippumatonta asemaa ja vallankäyttömahdollisuutta sekä esittää hajoitustoimenpiteen nimenomaan keinona, jolla hän voi syrjäyttää eduskunnan. Vrt. *Tarkiainen* s. 64—66, 116, 143, 315, 331, 336 ja 339. Vrt. myös *Redslob* s. 100—101, 111, 151—152, 176—181, 197, 219, 256 ja 272 sekä *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 270—292.

[78] Lisäksi tämä rakennelma näyttäisi avaavan varsin mielenkiintoisia valtiopillisia näköaloja erityisesti parlamentarismin luonnetta sekä sen ja muiden hallitusjärjestelmien välisiä suhteita ja eroavaisuuksia selviteltäessä, mutta niihin emme voi tämän tutkimuksen yhteydessä puuttua.

saavuttaakin [79] — asemansa säännönmukaisena ja valtiosääntöisesti moitteettomana hallituksena. Vieläpä voidaan sanoa, että ryhdyttyään eduskunnan hajoitukseen on sellaisellakin ministeristöllä, joka on saanut epäluottamuslauseen, eräänlainen suoranainen velvollisuus jäädä paikoilleen ja vastaamaan uudelle eduskunnalle sekä hajoitustoimenpiteestä että maan asioiden hoidosta muutenkin.[80]

Mutta esittämämme rakennelma on omansa selventämään myös käsitystämme hajoitustoimenpiteen vaikutuksista vanhaan eduskuntaan, jopa käsitystämme eduskunnan asemasta yleensäkin valtiokoneiston kokonaisuudessa.

Kuten edellä hajoitustoimenpiteen välittömiä oikeusvaikutuksia tutkiessamme olemme esittänyt, ei uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antaminen vielä merkitse sitä, ettei eduskuntaa vanhassakaan kokoonpanossa enää senjälkeen olisi lainkaan olemassa. Vanha eduskunta voi vielä tuon hajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä tietävän ratkaisevan määräyksen jälkeen toimia ainakin muodollisesti kaikin puolin entiseen tapaan. Huomattavana muutoksena entiseen verrattuna on kuitenkin se, että tasavallan presidentille siitä lähtien kuuluu poikkeuksellinen valta saada varsinaisetkin valtiopäivät milloin tahansa hajaantumaan. Kun eduskunta, jonka itsenäisyyden ja varsinkin sen riippumattomuuden hallituksesta valtiosääntömme on muutoin pyrkinyt erityisesti turvaamaan, tällä tavoin on muuttunut hallituksen milloin tahansa hajaannutettavaksi, näyttää se merkitsevän olennaista muutosta sen asemaan yleensäkin. Itse asiassa on vanha eduskunta tämän joh-

---

[79] Se kanta, jonka *Erich* II s. 96 esittää ja jonka mukaan epäluottamuslauseen saaneen ministeristön valtio-oikeudellinen »asema ja toimivalta pysyy samana eron hetkeen saakka», on tässäkin kohden kieltämättä yksinkertaisempi ja suoraviivaisempi kuin meidän omaksumamme, jonka mukaan epäluottamuslauseen saaminen supistaa ministeristön vallankäyttömahdollisuuksia. Samalla Erichin kanta kuitenkin on jollakin tavoin kaavamaisempi eikä mielestämme anna parlamentaariselle luottamukselle ja vastuunalaisuudelle niin joustavaa ja tärkeätä oikeudellista merkitystä, kuin mikä niille näyttäisi kuuluvan. Vrt. myös tässä edellä viitettä 64.

[80] Senvuoksi on epäilemättä pidettävä oikeana sitä ed. Wreden huomautusta eduskunnan hajoitusta koskevassa välikysymyskeskustelussa 26/11 1918 (1918 vp. ptk s. 83), että Paasikiven hallitus menettelisi epäparlamentaarisesti, jos se juuri aikoessaan erota ryhtyisi niin syvälle käypään ja tärkeään toimenpiteeseen kuin eduskunnan hajoitukseen. Seuraavana päivänä 27/11 1918 Paasikiven senaatti sitten erosi ja tilalle nimitettiin Ingmanin ministeristö, jonka esityksestä — myös valtionhoitajan välillä vaihduttua — 23/12 1918 eduskunnan hajoitus vasta päätettiin.

Vrt. myös *Barthélemy*, Valeur de la liberté s. 187, joka asettuu vastustamaan sitä Ranskassa tehtyä ehdotusta, että hajoitustoimenpiteen jälkeen olisi vaalien ajaksi nimitettävä puolueeton toimitusministeristö.

dosta menettänyt itsenäisyytensä ja tullut olennaisesti hallituksesta riippuvaksi.

Parlamentarismin periaatteiden kannalta tämä ilmiö on varsin mielenkiintoinen. Kun eduskunnan toimintamuodot ja nähtävästi muodollinen toimivaltakin säilyvät vaalimääräyksen antamisesta huolimatta entisellään, on vanhassa eduskunnassa, kuten olemme esittänyt, muodollinen mahdollisuus vielä esittää välikysymyksiä ja päättää annettavaksi hallitukselle vaikkapa nimenomainen epäluottamuslause. Kun eduskunta kuitenkin on, kuten sanottu, itse tullut hallituksesta riippuvaksi, on ilmeistä, että tällaisella epäluottamuslauseella ei enää olisi säännönmukaista vaikutustaan. Se ei voisi velvoittaa ministeristöä pyytämään eroa taikka tasavallan presidenttiä ryhtymään ministeristön vapauttamiseen. Se olisi tietysti vailla kaikkea oikeudellista merkitystä samalla tavoin kuin säännönmukainenkin epäluottamuslause heti sen jälkeen kun hallitus on ryhtynyt hajoitustoimenpiteeseen ja antanut määräyksen uusien vaalien toimittamisesta.

Hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen näyttää siis varsin erikoisella tavalla muuttavan myös vanhan eduskunnan parlamentaarista asemaa. Se ei ainoastaan halpaannuta sen toimintaa epäitsenäiseksi, vaan eduskunta on sillä hetkellä menettänyt oikeastaan elämänsä varsinaisen päämäärän, sen, joka parlamentarismin kannalta katsottuna varsinaisesti pitää sitä yllä, niin sanoaksemme muodostaa sen sielun. Se on menettänyt mahdollisuutensa vaikuttaa hallituksen kohtaloihin ja hallitusasioiden hoitoon. Samalla se on menettänyt elämänhalunsa ja siitä on tullut vain jonkinlainen elävä ruumis. Parlamentaariselta kannalta se on tämän jälkeen jo oikeastaan kuollut. Elintoiminta voi tosin vielä entiseen tapaan jatkuakin, mutta vain jollakin tavoin oikeaa henkeä tai sielua vailla.

Näitäkään hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä johtuvia seuraamuksia ei voitane nojata mihinkään nimenomaiseen säännökseen ja tuskin sellaisesta edes kiertoteitse johtaa. Siitä huolimatta niitä on epäilemättä pidettävä valtiosääntömme mukaisina. Niitä ei voitane selittää muuta kuin siitä parlamentaarisen suhteen jyrkästä muutoksesta johtuvina, joka hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisestä on seurauksena yleensä sekä hallituksen ja vanhan eduskunnan välillä erityisesti. Ministeristö on hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisellä kerta kaikkiaan siirtynyt uuden, vasta valittavan eduskunnan ennakollisen luottamuksen varaan, minkä vuoksi on täysin luonnollista, että eduskunta vanhassa kokoonpanossaan on siitä lähtien parlamentaarisesti kuollut, vaikka se muuten säilyttääkin toimintamahdollisuutensa.

Meidän oikeudellemme ominainen eduskunnan toimintamahdollisuus vielä hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen jälkeen on siis omansa ikäänkuin vastakkaiselta taholta valaisemaan hajoitusoikeuden soveltamiseksi parlamentaariseen järjestelmään esittämäämme rakennelmaa luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkeamisesta vanhan eduskunnan osalta ja sen siirtymisestä uudelle eduskunnalle. Tämä kahdelta taholta tuleva ristivalotus täsmentää ja varmentaa konstruktiomme piirteet mahdollisimman selviksi. Se miltei taianomainen vaikutus, jonka havaitsimme hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisellä olevan ministeristön parlamentaariseen asemaan, tehoaa siten myös vanhan eduskunnan suuntaan tavalla, joka on merkillisen tarkoin symmetrisesti vastakkainen edelliselle. Samalla kuin hajoitustoimenpide saa epäluottamuslauseen halpaannuttaman ja ennenaikaiseen kuolemaan tuomitseman ministeristön virkoamaan uuteen ja täyteen elämään, samalla se halpaannuttaa vanhan parlamentin ensiksi parlamentaariseen merkityksettömyyteen, viedäkseen sen sitten lopulta ennenaikaiseen hautaan. Jälkimmäiselle hajoitus merkitsee vähittäistä kuolemaa, edelliselle uudestisyntymistä ja elämää.

Parlamentaarisen tekniikan kannalta tätä valtiosäännöllemme erikoista järjestelyä nähtävästi voidaan pitää varsin onnistuneena. Kun eduskunta ei hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisellä kerrassaan häviä, vaan ainoastaan menettää kykynsä ministeristöjen kaatamiseen, voidaan tällaisen järjestelyn katsoa erinomaisesti soveltuvan siihen muutokseen, joka ainakin esittämämme rakennelman kannalta katsoen on luonnollinen seuraus tuosta ratkaisusta. Parlamentin ei suinkaan ole tarvis sinä silmänräpäyksenä hävitä, kuten tämä asia useimpien muiden maiden valtiosäännöissä on järjestetty. Riittää, kunhan hallitus esittämällämme tavalla vapautuu tuon häviötään kohti kulkemaan joutuneen kokouksen vaikutusvallasta. Saattaapa tuollaisella parlamentaarisesti halpaantuneella eduskunnalla, kuten aikaisemmin on osoitettu, sitäpaitsi olla jossakin muussa suhteessa vielä huomattavakin merkitys.

Yleensäkin voidaan todeta, että Suomen hajoitussäännöstö oikeudellisen rakenteensa puolesta näissä suhteissa jokseenkin hyvästi soveltuu ns. parlamentaarisen järjestelmän erikoisiin edellytyksiin. Onnistuneella, uusia vaaleja ja siis uuden eduskunnan aikaansaamista ensisijaisesti korostavalla sanonnallaan se jo muodollisestikin on pyöristänyt ja pehmentänyt sitä terävää ja särkevää luonnetta, joka hajoitustoimenpiteelle on ollut ominaista ruhtinasvaltaisissa valtiojärjestyksissä sen toimiessa eräänlaisena aseena kansanedustuslaitosta vastaan sellaisenaan. Sitäpaitsi hajoitussäännöstömme voidaan katsoa ennen kaikkea juuri sillä erikoislaatuisella toiminnan mahdollisuudella ja oikeudellisella ase-

malla, jonka se vielä vaalimääräyksen antamisen jälkeenkin sallii eduskunnalle, hajoitustoimenpiteen oikeudellisesta sisällyksestäkin poistaneen mahdollisimman tarkkaan kaiken sen jyrkkyyden eduskuntaa kohtaan, mikä ei ole toimenpiteen tarkoituksenmukaiselle järjestelylle suorastaan välttämätön. Hajoitussäännöstömme oikeudellisen puolen soveltuminen parlamentaarisen järjestelmän tekniikkaan näyttäisi itse asiassa olevan tältä osaltaan siinä määrin järkevän johdonmukainen, että on varsin lähellä ajatus puhua Suomen valtiosäännössä erityisesti tässä kohdassa parlamentarismin rationalisoinnista. Kun parlamentaariset näkökohdat hajoitusoikeutta koskevia säännöksiä laadittaessa eivät nähtävästi kuitenkaan ole voineet olla erityisenä silmämääränä, lienee tällaista tulosta lainsäätäjän kannalta pidettävä tavallaan vain eräänlaisena onnellisena erehdyksenä.[81]

---

[81] Vrt. parlamentarismin rationalisointipyrkimyksistä *Mirkine-Guetzévitch,* Les nouvelles tendances s. 16—20 ja *sama,* Les nouvelles constitutions s. 11 ja 16—21 sekä *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 173—199. Jonkinlaisena todellisena ja tietoisena rationalisoimispyrkimyksen ilmauksena saattoi sitävastoin kenties pitää Hampurin (16 §) ja Lyypekin (23 §) nyttemmin kumotuissa valtiosäännöissä ollutta säännöstä siitä, että hajoitusmääräyksen jälkeenkin vanha parlamentti »hoitaa tehtäviä» (führt die Geschäfte fort) uuden kokoontumiseen asti.

Tässä yhteydessä voidaan viitata siihen, että meidän hajoitussäännöstömme oikeudellinen rakenne tältä osaltaan näyttää käyvän jokseenkin yksiin parlamentarismin mallimaassa Englannissa vakaantuneen oikeuskäsityksen ja käytännön kanssa. Siellä näet katsotaan tosin parlamentti hajoitetuksi oikeastaan jo sillä, että kuningas on antanut suostumuksensa pääministerin esittämään hajoitustoimenpiteeseen. Mutta se jatkaa kuitenkin vielä senkin jälkeen niiden asioiden käsittelyä, joita on pidettävä joko kiireellisinä ja ennen seuraavaa parlamentin kokoontumista valtakunnan asioiden hoidolle välttämättöminä tai asialliselta tulokseltaan kiistattomina. (Hyväksyipä parlamentti kerran, nim. 1868, tarpeelliset määrärahat kokonaiseksi varainhoitovuodeksi, eli siis seuraavan vuoden tulo- ja menoarvion vielä sen jälkeen kun hajoituskysymys oli jo tuolla tavoin periaatteellisesti ratkaistu. *Wang* s. 111 viite 1.) Tällaisten asioiden käsittely kestää yleensä parin viikon ajan hajoituspäätöksen ilmoittamisesta lukien, ja vasta sen jälkeen parlamentin istuntokausi päätetään asianmukaisella prorogaatiolla. Muodollisesti suoritetaan myös varsinainen hajoitustoimenpide, dissoluutio samanaikaisesti prorogaation kanssa, mutta asiallisesti se, kuten sanottu, on jo aikaisemmin päätetty. *Wang* s. 115. Aito englantilaiseen tapaan ei parlamentin toimivaltaa varten tuollaisen jäännöskauden kuluessa ole laeissa mitään erityisiä säännöksiä. Sinäkin aikana katsotaan kuitenkin voitavan mm. tehdä välikysymyksiä sekä äänestää myös luottamus- tai epäluottamuslauseesta. Jos äänestyksen tuloksena olisi epäluottamuslause, ei sen Englannissakaan katsota voivan enää kukistaa hallitusta, joka jo odottaa valitsijakunnan ratkaisua. Ks. *Wang* s. 63—64 ja 111—116.

Eräänlaisena vaikka vähemmän verrannollisena rinnastuskohtana voidaan muiden maiden oikeudesta mainita myös esim. Preussin valtiosäännön (30/11 1920) 57,1 §.

Eräänlaisena yleisenä seikkana voimme lopuksi kiinnittää huomiota siihen puoleen parlamentin yleisessä asemassa, jota edellä esitetty hajoitustuskäsitys erityisesti valaisee. Se on näet omansa asettamaan myös parlamentin valtiokoneiston kokonaisuudessa eräässä suhteessa erikoisasemaan, joka huomattavasti muistuttaa parlamentaarisen ministeristön vastaavaa asemaa. Parlamenttikaan ei näet toimi järkkymättömän kiinteällä pohjalla. Sekin on vain eräänlaisen joustavan luottamuskannatuksen varassa. Hajoitustoimenpide on näet oikeastaan eräänlainen parlamentille annettu epäluottamuslause, joka oikeudellisessa mielessä halpaannuttaa sen ja johtaa siihen, että kansan on vaalien avulla muodostettava uusi parlamentti. Hajoitusmääräys hallituksen taholta ja epäluottamuslause parlamentin taholta asettuvat siis valtiokoneiston toiminnassa sekä asemaltaan että myös vaikutuksiltaan mielenkiintoisella

---

Sen mukaan ei valtiopäivillä näet ollut oikeutta antaa epäluottamuslausetta ministeristölle enää sen jälkeen kun kansanaloitteen avulla oli tehty asianmukainen esitys valtiopäivien hajoittamisesta. Tällaisen epäluottamuslauseoikeutta kumoavan vaikutuksen tahtoi hajoitusta koskevalle kansanaloitteelle antaa jokaisessa muussakin Saksan osavaltiossa *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 489—490, kun taas *Hoffman* s. 233 tahtoi rajoittaa sen vain Preussiin, Saksiin, Oldenburgiin ja Hampuriin, joiden valtiosäännöissä se oli nimenomaisesti säädetty. Würtembergin ja Hessenin osalta *Hoffman* s. 284 esittää nimenomaan, että vaikka kansanäänestysmenettely valtiopäivien hajoituksesta oli niissä pantava vireille ministeristön päätöksellä, ei tuollaisella päätöksellä vielä ollut mitään vaikutusta valtiopäivien oikeusasemaan. Senvuoksi valtiopäivät saattoivat kukistamalla ministeristön puuttua uuden ministeristön avulla myös kysymykseen omasta hajoittamisestaan. Vrt. myös *Hoffman* s. 290—292 ja 300 sekä *Headlam-Morley* s. 205—206.

Mainittakoon vielä, että esittämäämme rakennelmaa parlamentaarisen suhteen siirtymisestä uuteen eduskuntaan kohdistuvaksi voidaan ehkä jollakin tavoin soveltaa myös siihen eduskunnan uudistumiseen, joka tapahtuu säännönmukaisten vaalien yhteydessä. Parlamentaarisen suhteen siirtyminen tapahtuukin tietysti myös silloin, mutta se ei ole tuottanut teoreettiselle ajattelulle vaikeuksia eikä edes kiinnittänyt sen huomiota. Tämä on johtunut nähtävästi siitä syystä, että silloin ei tarvita tuon suhteen aktiivista katkaisemista hallituksen toimesta. Siirtyminen tapahtuu näet ikäänkuin huomaamattomasti liukuen lakimääräisten vaalien yhteydessä, joiden aikaansaamiseksi ei tarvita hallituksen erityisiä toimenpiteitä. Ainoastaan sen tapauksen selittäminen, että ministeristön ja vanhan eduskunnan välillä puhkeaisi juuri säännöllisten vaalien kynnyksellä vakava ristiriita, saattaisi tuottaa teorialle vaikeuksia. Muiden maiden valtiosääntöjen mukaan hallitus samoin kuin myös teoreettinen tutkimus kuitenkin yleensä voi selvitä tuosta ristiriidasta yksinkertaisesti hajoittamalla vanhan parlamentin. Meidän valtiosääntömme mukaan sitävastoin, kuten edellä s. 235—236 on esitetty, ei voida ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen viimeisen 2 kk:n aikana ennen vaaleja eikä vanhaa eduskuntaa siis myöskään voida tuona aikana saada hajalle. Mutta jos tähän tilanteeseen sovelletaan rakennelmamme mukainen ministeristön mahdollisuus asettua ennakolta uuden eduskunnan

tavalla toistensa vastakohdiksi.[82] Näiden kahden vastakohdan välisen ristiriidan lainsäätäjä tietysti voi ratkaista useallakin tavalla. Mutta sellaisena kuin se on ratkaistu meidän parlamentaarisessa valtiosäännössämme, näyttäisi se olevan ehkä parhaiten selitettävissä esittämämme parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman avulla.

C. EDUSKUNNAN LUOTTAMUSTA NAUTTIVAN MINISTERISTÖN VAIHTAMINEN UUTEEN MINISTERISTÖÖN JA HAJOITUSTOIMENPITEESEEN RYHTYMINEN TÄMÄN MYÖTÄVAIKUTUKSELLA.

1. *Ristiriidan kärjistyminen samanaikaiseen ministeristön vaihdokseen ja eduskunnan hajoitukseen.*

Edellä olemme koettanut selvitellä valtiosääntömme kantaa niissä ristiriitatilanteissa, joita voi syntyä lähinnä toisaalta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä sekä toisaalta valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. Tämän jälkeen meidän on ikäänkuin liitettävä nämä molemmat yhteen sekä tarkasteltava, minkälaiseksi tilanne valtiosääntömme kannalta muodostuu, kun ristiriita jännittyy valtionpäämiehestä käsin yhtaikaisesti sekä eduskuntaa että siihen nojaavaa valtioneuvostoa vastaan. Kun tällainen tilanne kärjistyy jyrkkään ratkaisuun, on siitä seurauksena, kuten edellä jo on viitattu, vastustavan valtioneuvoston vaihtaminen uuteen sekä eduskunnan hajoitus viimeksi mainitun myötävaikutuksella. Tilanteen samalla kertaa sekä mutkikasta että jyrkkää laatua kuvastaa se, että sekä ministeristön että eduskunnan kokoonpanon vaihtuminen sattuvat ikäänkuin päälletysten ja kytkeytyvät kiinteästi toinen toiseensa.

Tällaisessa tapauksessa joudutaan jälleen törmäämään parlamentarismin pääperiaatteeseen, valtioneuvoston luottamus- ja vastuunalaisuussuhteeseen eduskuntaan nähden. Yhteentörmäys tapahtuu peri-

---

oletetun luottamuksen varaan, ei vanhasta eduskunnasta myöskään meillä tarvitse parlamentaarisessa mielessä enää lainkaan välittää. Parlamentaariselta kannalta eduskunta on säännönmukaisenkin vaalikautensa kahtena viimeisenä kuukautena samalla tavoin täydellisesti halpaantunut kuin eduskunta, joka hajoitustapauksessa vaalimääräyksen jälkeen ehkä vielä jatkaa koossaoloaan.

[82] Näitä kahta oikeutta toistensa antipodeina korostavat esim. *Duguit* II s. 645, *Barthélemy & Duez* s. 692, *Barthélemy*, Valeur de la liberté s. 181 ja 183, *Redslob* s. 102, 116—117, 181, 256—257, *Gordon*, La Responsabilité s. 57, 149, *Burdeau* s. 91 ja 291, *Hauriou* s. 459, *Cannac* s. 10—12 ja 62, *v. Bülow* s. 5, *Wandersleb* s. 90 ja *Hoffman* 292. Vrt. myös *Wang* s. 5, 21—22 ja 161.

aatteellisesti samaan tapaan kuin edellä olemme selvittänyt käyvän hallituksen säännönmukaisessa tapauksessa ryhtyessä hajoitustoimenpiteeseen vastoin eduskunnan omaa tahtoa. Kun aloite ja ratkaisevat toimenpiteet tällaisessa tapauksessa kuitenkin korostuvat valtionpäämiehen henkilökohtaisiksi otteiksi, näyttää poikkeaminen ahtaan parlamentarismin periaatteista käyvän itse asiassa niin paljon jyrkempään suuntaan, että monella taholla tahdotaan kieltää hajoitusvallan käyttäminen ja pidetään valtionpäämiehen taipumista parlamentin ja siihen nojaavan ministeristön tahtoon ainoana parlamentaarisesti moitteettomana ratkaisuna.[83] Tämä kanta veisi niin ollen siihen, että valtionpäämiehellä ei olisi lainkaan mahdollisuutta omasta aloitteestaan ja vastoin parlamentin luottamusta nauttivan ministeristön tahtoa ryhtyä hajoitustoimenpiteeseen.[84]

Ns. parlamentarismin nimellä tunnettujen valtiollisten järjestelmien yleisen luonteen kannalta tällainen valtionpäämiehen henkilökohtaisesta aloitteesta, vastoin parlamentaarisen ministeristönkin tahtoa suoritettu parlamentin hajoitus epäilemättä onkin sangen mielenkiintoinen kysymys, mutta meillä ei kuitenkaan ole tilaisuutta tämän tutkimuksen yhteydessä siihen lähemmin syventyä.[85] Meidän on tyydyttävä vain puhtaasti oikeudelliselta kannalta toteamaan, että meidän valtiosääntömme mukaan tällainenkin eduskunnan hajoitus ilmeisesti on mahdollinen. Sen on käytäntökin osoittanut suurta huomiota herättäneellä, mutta valtiosääntömme kannalta epäilemättä moitteettomalla eduskunnan hajoituksella 18 päivänä tammikuuta 1924.[86]

---

[83] Siten esim. *Burdeau* 81—83 ja 87—98, *Couzinet* s. 531—537 ja *Gordon,* La Responsabilité s. 162—191. Vrt. myös *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 353.

[84] Mainittakoon, että Saksassakin Weimarin valtiosäännön mukaan edustivat tällaista kantaa mm. Koellreuter, Giese ja *Hoffman* s. 265. Vrt myös *Freytagh-Loringhoven* s. 105. Vastakkainen mielipide oli kuitenkin vallitseva. Vrt. *Anschütz* s. 179, *Schmitt* s. 357, *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 626, *Wuermeling* s. 370, *Gohlke* s. 27—30, *Fournier* s. 60 ja *Gordon,* La Responsabilité s. 144—147.

[85] Vrt. tällaisesta »presidentiaalisesta» tai »monarkkisesta» parlamentin hajoituksesta tämän luvun viitettä 1.

[86] *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 286 esittää, että tämä oli ennen Saksassa kesäkuussa 1932 toimeenpantua valtiopäivien hajoitusta ainoa tapaus, jolloin ns. »presidentiaalista» hajoitusoikeutta oli käytäntöön sovellettu. Vrt. myös *Couzinet* s. 532—533. Kuitenkin on mm. Mac Mahonin 1877 Ranskassa toimeenpanemaa tunnettua parlamentin hajoitusta ilmeisesti pidettävä »presidentiaalisena» Gordonin ja Couzinet'n tarkoittamassa mielessä.

Lisäksi on huomattava, että ainakin monarkkisissa parlamentarismeissa oli aikaisemmin useastikin sattunut parlamentin hajoituksia vastaavalla tavalla valtionpäämiehen henkilökohtaisesta aloitteesta ja tahdosta. Niinpä Tanskassa oli 1920

Ristiriita presidentin ja eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston välillä on, kuten olemme aikaisemmin esittänyt, omansa kärjistymään kahdella eri tavalla, riippuen siitä, katsotaanko valtioneuvostolla olevan oikeudellinen valta kieltäytyä myötävaikuttamasta presidentin päätökseen vai ei. Edellisessä tapauksessa on näet presidentin, jos hän tahtoo aikomuksessaan pysyä, pakko erottaa vastustava valtioneuvosto ja nimittää tilalle uusi, myötävaikutukseen suostuva ministeristö. Ellei valtioneuvostolla sitävastoin ole oikeutta kieltäytyä myötävaikutuksesta, on sen puolestaan pakko omasta aloitteestaan erota, ellei se tahdo myötävaikuttaa ja vastata aiotusta toimenpiteestä. Ellemme katso ministeristön eronpyynnöstäänkin huolimatta vielä olevan myötävaikutusvelvollisen, on presidentin tässäkin tapauksessa saatava uusi ministeristö, joka suostuu myötävaikutuksellaan vastaamaan presidentin toimenpiteestä. Tapausten kehitys johtaa siis kummankin kannan mukaan tosin samaan käytännölliseen lopputulokseen, mutta niiden teoreettinen rakenne ja selvittely on luonteeltaan huomattavasti erilainen.[87]

Jos presidentillä on oikeus tehdä päätöksensä ottamatta huomioon sitä, suostuuko ministeristö ottamaan siitä parlamentaarista vastuuta, ei itse päätöksen mahdollinen ristiriita parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen kanssa tietysti tarvitse mitään mutkikkaita oikeudellisteoreettisia selvittelyjä. Päätöksen eduskunnan hajoittamisesta presidentti voi silloin tehdä niinkuin minkä tahansa muunkin pää-

---

kuningas erottanut Zahlen ministeristön, joka kieltäytyi myötävaikuttamasta valtiopäivien hajoitukseen, nimittänyt tilalle uuden sekä sen avulla toimeenpannut hajoituksen. Ks. *Berlin* I s. 297, 301, *Meyer* s. 486—487 ja *v. Törne* s. 71. Niinikään Ruotsissa kuninkaan ja ministeristön välinen ristiriita puolustuskysymyksessä johti 1914 viimeksimainitun eroon ja valtiopäivien hajoitukseen uuden vähemmistöministeristön avulla. Ks. *Thermaenius,* Helsingin Sanomat 16/6 1938, *Reuterskjöld* SvT 1914 s. 78—89, *Fahlbeck,* SvT 1914 s. 90—103 ja *sama,* Engelsk parlamentarism contra svensk s. 48—98, *Lagerroth,* Tiden 1924 s. 34—41, *v. Törne* s. 81—82 ja *Hermanson,* Svensk konungamakt. Vrt. myös Belgian osalta *Redslob* s. 105—106.

Englannissa sitävastoin ei samanlaista tapausta ole sattunut sitten v:n 1834, jolloin Wilhelm IV erotti ministeristön, nimitti uuden sijalle ja sen avulla toimeenpani hajoituksen. *Wang* s. 25—26, 43—45, 53 ja 127, *Dicey* s. 431—432, *Lowell* I s. 32, *Headlam-Morley,* s. 212, *Redslob* s. 31—37, *Gordon,* La Responsabilité s. 155—156, *Staaff* I s. 57, *v. Törne* s. 14 ja *Hakkila* s. 179.

[87] Vrt. Norjan oikeuden kannalta Castbergin mielipidettä sikäläisen vanhemman käsityksen mukaisesta myötävaikutus- ja varmennusvelvollisuudesta sekä hänen omaa kantaansa siitä erityisesti juuri hajoitusoikeuden käytön kohdalta. *Castberg,* Opløsningsrett s. 9—10.

töksensä hajoitettavan eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston vastustuksesta huolimatta pelkästään yksilöllisen päätösvaltansa nojassa. Ainoastaan se seikka saattaa olla kiinnostava, missä asian käsittelyvaiheessa viimeistään valtioneuvosto on, vastuunalaisuutta välttääkseen, velvollinen eronpyyntönsä esittämään. Näyttäisi siltä, että se ei voine olla siihen velvollinen ennen kuin presidentti on lopullisen päätöksensä muodollisestikin tehnyt eli siis vasta sitten, kun presidentti on asianmukaisessa järjestyksessä valtioneuvoston istunnossa sanellut päätöksensä. Sitä ennenhän ei voi olla virallista ja täsmällistä varmuutta siitä, mistä valtioneuvoston oikeastaan pitäisi vastata. Toisaalta on tietysti valtioneuvoston tai sen jäsenen, jos halutaan vastuunalaisuutta välttää, eronpyyntönsä avulla vapauduttava ellei ehkä vielä päätöksen varmentamisesta, niin viimeistään ainakin sen täytäntöönpanosta.[88]

Ellemme katso eronpyyntönsä jo esittänyttä valtioneuvostoa vielä myötävaikutusvelvolliseksi, on siis presidentin ainakin päätöksensä täytäntöönpanoa varten saatava uusi ministeristö, joka suostuu toimenpiteeseen myötävaikuttamaan.[89] Tämä saattaa tietysti tuottaa huomat-

[88] Sovitteluilla tietysti voidaan estää ristiriidan niin sanoaksemme virallinen kärjistyminen äärimmäiseen pisteeseensä. Siten kävi meillä 1924, jolloin eduskunnan luottamusta nauttiva Kallion hallitus, joka vastusti presidentin aikomaa eduskunnan hajoitusta, pyysi, välttyäkseen vastuusta, eron jo ennen kuin hajoituskysymystä oli otettu virallisessa valtioneuvoston istunnossa edes käsiteltäväksi. Sen vuoksi valtioneuvoston pöytäkirjoissa ei olekaan mitään merkintää koko tästä ristiriidasta. Sitävastoin se on selvästi ilmaistuna 15/1 päivätyssä ja 16/1 presidentille virallisesti jätetyssä, pääministerin allekirjoittamassa eronpyyntökirjelmässä, jonka teksti kuuluu: »Sen johdosta, että Tasavallan Presidentti on ilmoittanut haluavansa määrätä nyt heti uudet eduskuntavaalit toimitettaviksi, ja kun valtioneuvosto ei katso tällä hetkellä voivansa tämän toimenpiteen toteuttamiseen myötävaikuttaa, ilmoitan täten omasta ja valtioneuvoston jäsenten puolesta jättävämme paikkamme Tasavallan Presidentin käytettäväksi.» Tätä eronpyyntökirjelmääkään ei ole valtioneuvoston pöytäkirjoissa, mutta se on julkaistuna mm. sanomalehdissä 17/1 1924. Ks. myös *Kallio* s. 49—50.

Mainittakoon, että myös Norjassa, jossa unionisuhteen aikana Ruotsin kanssa syntyi useita vakavia ristiriitoja ministeristön ja kuninkaan kesken, nuo ristiriidat useimmiten saatiin sovitteluilla järjestetyiksi siten, että ne eivät päässeet virallisesti kärjistymään äärimmilleen. Se ristiriita, joka 1905 johti unionisuhteen purkautumiseen, lienee ollut ainoa, joka kärjistyi virallisestikin esille hallituksen istunnossa, jossa kuninkaan piti tehdä ratkaisunsa. Vrt. *Lie* s. 84—115.

[89] Virallisestikin äärimmilleen kärjistettynä saattaa tämä meillä vallitseva teoreettinen kanta siis johtaa sellaiseen muodottomuuteen, että presidentti on voinut tehdä pätevän päätöksen toimenpidettä vastustavan ja senvuoksi eroavan valtioneu-

tavia poliittisia vaikeuksia. Oikeudelliselta kannalta on kuitenkin tärkeintä se, että tämänkin tulkintavaihtoehdon mukaan joudutaan vihdoin tässä myöhäisessä myötävaikutuksen kohdassa pakosta törmäämään yhteen parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen kanssa. Ilmeistä näet on, että tuon uuden täytäntöönpanoministeristönkin jäseniin täytyy voida jollakin tavoin soveltaa valtiosäännön ehdottomana asettamaa vaatimusta, että heidän »tulee nauttia eduskunnan luottamusta». Joskaan parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen side ei siis ehkä estäisi presidenttiä päätöksensä varsinaisessa tekemisessä, se näyttää kaikesta huolimatta uudelleen asettuvan hänen tielleen silloin, kun hänen on eroamisen avulla päätöksen täytäntöönpanosta vapautuneen valtioneuvoston tilalle saatava uusi ministeristö, joka saattaa päätöksen käytännölliseen tehoonsa.

Meillä ei tosin ole päässyt muodostumaan sellaista esim. Ranskassa vakiintunutta parlamentaarista tapaa, että uuden ministeristön olisi heti nimittämisensä jälkeen esitettävä ohjelmansa parlamentille ja saatava siten heti toimintansa alkajaisiksi nimenomainen luottamuslause. Mutta meilläkin katsotaan yksimielisesti, että valtiosääntö asettaa presidentille velvollisuuden kaikinpuolisesti harkita parlamentaarista tilannetta ja vakuuttua ainakin sellaisesta olettamuksesta, että eduskunnan epäluottamus uudelle ministeristölle ei ole jo ennakolta ilmeinen.[90] Jos epäluottamus olisi ennakolta ilmeisesti oletettavissa, olisi ministeristön nimittäminen meillä vallitsevan käsityksen mukaan siis valtiosäännön vastaista.

Jos nyt ristiriita jossakin kysymyksessä on olettamallamme tavalla kärjistynyt sillä tavoin, että eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston on ollut pakko vastuuta välttääkseen erota, tilanne muodostuu säännönmukaisesti sellaiseksi, että jokaisen uuden ministeristön, joka suostuu myötävaikuttamaan riitakysymyksen ratkaisuun, täytyy olettaa oikeastaan ilman muuta joutuvan eduskunnan epäluottamuksen kohteeksi. Eduskunnan ei näet yleensä voida olettaa antavan luottamustaan muuta kuin ainoastaan samalle ministeristölle, joka tuohon

---

voston istunnossa, voimatta kuitenkaan saada päätöstään täytäntöön. Silloin uusi ministeristö siis joutuu oikeastaan vain täytäntöönpanemaan edellisen ministeristön istunnossa tehdyn valmiin päätöksen.

[90] *Hermanson* s. 78—79, *sama*, JFT 1924 s. 57—60, *Erich* I s. 369—370 ja II s. 85—86, *Ståhlberg* s. 69, 73—74, *Kaira*, Uusi Suomi 29/10 1936, *Lindman* s. 10—11 ja 333—339, *Tarkiainen* s. 202—219 ja eritt. s. 209, 214 ja 216—217 sekä *Hakkila* s. 187—189. Vrt. myös mielipiteiden kehittymistä tässä kohdin Saksassa *Freytagh-Loringhoven* s. 229—237 ja 261—262, *Hausen* s. 10—13 ja 16—20 sekä *Gohlke* s. 16—23.

luottamukseen nojaavan kantansa vuoksi joutui pyytämään eroaan. Tällaisen ministeristön eroaminen on siten kiristänyt ristiriidan eräänlaisen, presidentin ja eduskunnan välisen peräänantamattoman kaksintaistelun asteelle. Jos presidentti tahtoo aikomansa toimenpiteen viedä perille, on tilanne niin ollen omansa välttämättömyyden pakosta kärjistymään lopulta aina juuri eduskunnan hajoitukseen. Eduskunnan hajoitus tulee poliittisella välttämättömyydellä olemaan aina uuden ministeristön ensimmäisiä toimenpiteitä. Siitä syystä näyttäisi siltä, että tällaisen uuden ministeristön nimittämisessä olisi luottamuskysymystä harkittava itse asiassa jo eduskunnan tulevan hajoituksen näkökulmasta.[91]

Tällaista tilannetta tarkastaessamme huomaamme helposti, että meitä parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen osalta nytkin lopulta kohtaa samanlainen pulma, jota edellä olemme koettanut selvittää, pohdittaessa eduskunnan hajoitusmahdollisuutta epäluottamuslauseen saaneen ministeristön myötävaikutuksella tai yleensäkin vastoin eduskunnan omaa tahtoa. Jos valtiosääntö näet sitoo presidentin hajoitettavan eduskunnan luottamukseen, olisi uuden, hajoituspäätökseen myötävaikuttavan ministeristön nimittäminen aina valtiosäännön vastaista, koska hajoitettavan eduskunnan ei, kuten sanottu, voida olettaa antavan sille luottamustaan.[92] Vaikka presidentti yksilöllisen päätösvaltansa nojalla voisikin tehdä täysin pätevän hajoituspäätöksen, näyttäisi hän siis joutuvan päätöksen täytäntöönpanoa varten tarvittavan uuden ministeristön nimittämisessä täysin umpikujaan. Hän ei näyttäisi voivan tuossa nimitystehtävässä noudattaa valtiosäännön vaatimaa parlamentaarista luottamus-vaatimusta muuta kuin siinä tapauksessa, että voidaan ajatella tuon vaatimuksen tarkoittavan uutta, vasta valittavaa eduskuntaa eikä siis hajoitettavaa. Umpikujasta ei niin ollen taaskaan selvittäne muuta kuin yksinkertaisesti katkaisemalla luottamus-vaatimus vanhan

---

[91] Samaan suuntaan *Staaff* II s. 285—295.

Meillä 1924 sattuneen tällaisen tapauksen luonteenomaisia erikoispiirteitä on se, että riitakysymyksenä alun perin oli pelkästään eduskunnan hajoittaminen. Hajoitustoimenpide ei siis ollut minään lisäseurauksena varsinaista asiallista ratkaisua koskevan poliittisen erimielisyyden kärjistymisestä, vaan erimielisyys koski vain kysymystä, hajoitetaanko eduskunta vai eikö sitä hajoiteta. Vrt. *Kallio* s. 49, *Tarkiainen* s. 185 ja *Lindman* s. 340 sekä Uuden Suomen artikkeli »Hajoituskysymys ja parlamentarismi» 18/1 1924.

[92] Vrt. myös *Erich*, SvT 1930 s. 501—502.

eduskunnan kohdalta [93] ja ikäänkuin siirtämällä ennakollisesti tuo periaate uusien vaalien kautta valitsijakunnan ja uuden eduskunnan toteutettavaksi.

Mutta eduskunnan hajoitusvallan käytön selvittely huipistuu, kuten mainittu, oikeastaan samaan tapaan kysymykseen hallituksen vaihdoksesta sen toisenkin periaatteellisen kannan mukaan, jonka olemme presidentin päätösvallan käytöstä esittänyt. Kun luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen vaikutus tämän kannan mukaan on johdonmukaisesti ulotettu aina niin pitkälle, että presidentti on katsottava sen huomioonottamiseen oikeudellisesti sidotuksi jo päätöksensä tekemisasteella — eikä siis ainoastaan eräänlaisena, valtioneuvoston eronpyynnöstä johtuvana tosiasiallisena seikkana vasta päätöksensä käytännöllisessä toteuttamisessa —, täytyy pohtimamme ristiriidan, jossa presidentti on yksin eduskuntaa ja sen luottamukseen nojaavaa valtioneuvostoa vastassa, tällöin kuitenkin muodostua teoreettiselta rakenteeltaan huomattavasti erilaiseksi.

Tämän toisen kannan mukaan presidentti siis on jo päätöstään tehdessään sidottu ottamaan huomioon ministeristön parlamentaarinen vastuunalaisuus. Jos hän tekee päätöksensä sen kanssa ristiriidassa, niin päätös on perustuslain vastainen ja asianomaisilla on siis oikeudellinen valta kieltäytyä sitä varmentamasta ja panemasta täytäntöön tarvitse-

[93] Tässä kohdassa näyttää *Hermansonin*, JFT 1924 s. 66 päätelmäketjussa olevan virhe. V:n 1924 hajoitustapauksen juridisen oikeutuksen selvittämiseksi laatimassaan kirjoituksessa hän näet lausuu presidentin asemasta uuden ministeristön muodostamisessa: »Naturligtvis ägde han icke åsidosätta stadgandet i RF 36 § om erforderligheten av riksdagens förtroende. Men de förra riksdagsmännen hava icke vidare talan; — — —». Eduskunnan jäsenet eivät vielä uutta hallitusta muodostettaessa voineet olla entisiä eduskunnan jäseniä, kuten Hermanson edellä harventamallamme sanalla tahtoo lausua, vaan heidän täytyi olla silloisia täysivaltaisia, hajoittamattoman eduskunnan jäseniä. Vaikka Hermansonin yleisen kannan mukaisesti olettaisimmekin, että presidentti on jo tehnyt hajoituspäätöksenkin vastustavassa valtioneuvostossa, joka siis vasta päätöksen täytäntöönpanovaiheessa eroaa, ei eduskuntaa pelkästään tuolla päätöksellä voi pitää hajoitettuna. Päätöksen tällaisen oikeusseuraamuksen edellytyksenä on tietysti lisäksi sen varmennus ja täytäntöönpano. Ennen sitä ei eduskuntaa voida käsitellä hajoitettuna eikä siis myös puhua entisistä eduskunnan jäsenistä. Sen vuoksi on hajoitettavan eduskunnan luottamus-vaatimuksen katkaiseminen joka tapauksessa välttämätöntä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että presidentin katsotaan voivan velvoittaa vastuusta vapautumisen vuoksi eroansa pyytänyt ministeristö täytäntöönpanemaankin hajoituspäätöksen, voidaan välttyä ristiriidasta parlamentaarisen luottamusperiaatteen kanssa. Tämä on tietysti seurauksena siitä, että sellaisen kannan mukaan ei parlamentarismi mitenkään muutenkaan sitoisi valtionpäämiehen ratkaisuja.

matta lainkaan pyytää eroa ja vapautusta tehtävästään. Tämän vuoksi presidentillä ei tällaisen tapauksen kärjistyessä äärimmilleen ole muuta neuvoa kuin vapauttaa valtioneuvoston jäsenet tehtävistään sekä koettaa saada kokoon ja nimittää tilalle uusi valtioneuvosto, joka suostuu ottamaan toimenpiteestä vastuun. Vasta tämän uuden valtioneuvoston istunnossa presidentti saattaa valtiosääntöä rikkomatta tehdä päätöksensä.[94]

Mutta voiko presidentti siis omasta aloitteestaan erottaa tehtävästään ministeristön, joka nauttii parlamentin luottamusta? Itse asiassa näyttäisikin siltä, että tämän toisen kannan mukaan joudutaan jo tässä kohdassa törmäämään yhteen ahtaan parlamentaarisen luottamusperiaatteen kanssa. Oikeastaan jo pelkkä eduskunnan luottamukseen nojaavan valtioneuvoston erottaminen joutuu näet ilman muuta merkitsemään parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen selvää rikkomista. Eduskunnan luottamustahdon mukaista ei ilmeisestikään ole, että siihen nojaava valtioneuvosto erotetaan ja poistetaan. Myös ne käytännöllispoliittiset seuraamukset, jotka tuollaisesta erottamisesta ovat omansa johtumaan, tulevat säännönmukaisesti paljastamaan parlamentaarisen luottamuksen rikkoutumisen. Ellei uusia, väliintulleita seikkoja joudu vaikuttamaan asiaan, on näet aivan ilmeistä, että eduskunta ei tule antamaan luottamustaan millekään uudelle valtioneuvostolle, joka nimitettäisiin sen luottamusta nauttineena erotetun vanhan ministeristön tilalle. Presidentin ja eduskunnan välinen suhde on taaskin peräänantamattomassa kaksintaisteluasenteessa.

---

[94] Tämän kannan mukaan ei voisi olla mahdollista ministeristön vaihtaminen pelkästään sen päätöksen täytäntöönpanoa varten, jonka presidentti olisi edellisen valtioneuvoston istunnossa tehnyt ottamatta huomioon valtioneuvoston kieltäytymistä siitä vastaamasta. Tuollainen päätös olisi näet kerta kaikkiaan valtiosäännön vastainen. Senvuoksi myös uuden ministeristön jäsenet olisivat velvolliset kieltäytymään sen sekä varmennuksesta että täytäntöönpanosta, vaikka he puolestaan hyväksyisivätkin päätöksen asiallisen sisällyksen ja olisivat valmiit kantamaan siitä vastuun. Päätös olisi siis joka tapauksessa uudestaan tehtävä uuden ministeristön istunnossa, joka siitä joutuu vastuunkin kantamaan.

Vaikka presidentin päätösvallan ja valtioneuvoston parlamentaarisen vastuun suhteessa asetuttaisiinkin sille toiselle kannalle, joka on meillä vallitseva, ovat poliittiset syyt omansa johtamaan siihen, että presidentti joka tapauksessa siirtää myös päätöksensä tekemisen eikä ainoastaan sen täytäntöönpanon uuden valtioneuvoston istuntoon. Siten meneteltiin meillä 1924, jolloin presidenti ei ottanut hajoituskysymystä virallisesti lainkaan esille Kallion hallituksen istunnossa, vaan teki päätöksensä siitä vasta sitä tarkoitusta varten erityisesti muodostetussa Cajanderin ministeristössä.

Myös tämän toisen teorian mukaan, jonka olemme presidentin päätösvallan ja valtioneuvoston parlamentaarisen vastuun suhteesta esittänyt, presidentti siis joutuu törmäämään yhteen parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen kanssa samaan tapaan kuin hänen yksilöllisen päätösvaltansa riippumattomuutta enemmän korostavan, vallitsevan teorian mukaan. Aivan samanlainen ei tilanne tässä tapauksessa kuitenkaan ole. Erona on se, että ristiriidan kärki tämän toisen vaihtoehdon mukaan suuntautuu jo siihen myötävaikutuksen kohtaan, missä presidentin päättämä tie alun perin erkanee valtioneuvoston vastuulleen ottamasta, eli siis heti, kun presidentti haluaa lähteä irtautumaan valtioneuvoston vastuunalaisuudesta eduskunnalle.

Se kiinteämpi ja ehjempi johdonmukaisuus, joka käsityksemme mukaan on yleensäkin ominaista tälle toiselle vaihtoehtoiselle teorialle presidentin päätösvallan ja parlamentarismin välisestä suhteesta, ilmaiseksen niin ollen myös siinä, että mahdollinen ristiriita sekä ilmenee että vaikuttaa täydellä tehollaan heti loogillisessa alku- ja lähtökohdassaan. Tämän kannan mukaan ei ristiriita johda tavallaan vasta päätöksen seurauksien kohdalta pääsemättömään käytännölliseen umpikujaan, vaan se kärjistyy jo periaatteiden varsinaisessa risteyskohdassa täyteen terävyyteensä. Pulma juontaa siis nyt juurensa kysymykseen siitä, voidaanko presidentille yleensä lainkaan myöntää oikeutta parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen katkaisemiseen tai siitä poikkeamiseen. Ellei hänelle voida tällaista oikeutta myöntää, ei hänelle ilmeisesti myös voitaisi myöntää oikeutta omasta aloitteestaan erottaa eduskunnan luottamusta nauttivaa ministeristöä.

Tällaisen oikeuden kieltävätkin, sangen useat parlamentarismin oikeaoppiset teoreetikot ns. parlamentaarisen järjestelmän mukaiselta valtionpäämieheltä.[95] Sellaisen toimenpiteen väitetään olevan ristiriidassa oikean ja todellisen parlamentarismin kanssa. Kysymys on kuitenkin tietysti ratkaistava meidän valtiosääntömme eikä joidenkin parlamentarismia koskevien riidanalaisten teoreettisten opinkappaleiden perusteella. Tällöin on todettava se aikaisemmin jo mainittu seikka, että valtiosäännössämme tosin ei presidentille ole nimenomaisesti myönnetty oikeutta oma-aloitteiseen valtioneuvoston jäsenten erottamiseen, mutta siitä huolimatta sen yksimielisesti katsotaan hänelle kuuluvan. Eikä silloin tehdä mitään erotusta, nauttivatko erotettavan valtioneuvoston jäsenet eduskunnan luottamusta vai eivät. Erottamisoikeus

[95] Vrt. esim. *Couzinet* s. 531—537, *Gordon*, La Responsabilité s. 162 ja 191, *Burdeau* s. 81—83 ja 87—98 sekä *Wanderslebin* s. 96 mainitsemat tutkijat.

myönnetään rajoituksitta, joten sen täytyy katsoa koskevan myös eduskunnan luottamusta nauttivaa ministeristöä. Epäluottamuslauseen saaneen hallituksen on presidentti sitäpaitsi suorastaan velvollinenkin vapauttamaan ja vaihtamaan uuteen.

Mutta kenties parlamentaarisen ministeristön erottamisoikeudelle voidaan löytää parlamentarismin periaatteiden kannalta mielekkäämpikin selitys kuin vain nojautuminen lain valtionpäämiehelle ehkä myöntämään erottamisvaltaan. Kun tällaista ministeristön vaihdosta, kuten edellä olemme esittänyt, käytännössä aina seuraa myös eduskunnan hajoitus,[96] on luonnollista, että koko kysymystä on arvosteltava hajoitustoimenpiteen ja silloin tässä tutkimuksessa edustetun käsityksen mukaisesti siis lähinnä uuden eduskunnan syntymisen näkökulmasta. Tällöin on huomiomme omansa jälleen kiinnittymään edellä kehittelemäämme rakennelmaan parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkaisemisesta hajoitettavan eduskunnan osalta ja sen siirtämisestä uudelle, vasta valittavalle eduskunnalle. Tämä rakennelma näyttäisikin avaavan mielenkiintoisia teoreettisia näköaloja tähänkin pulmakysymykseen.

Tältä kannalta tilannetta tarkastellessamme huomaamme kuitenkin helposti, että rakennelmaa ei voida soveltaa ilman muuta siten, että ministeristön erottaminen voitaisiin ajatella suoritettavaksi tuon uuden eduskunnan ennakollisen ja oletetun luottamuksen varassa. Tämä johtuu siitä erikoisesta seikasta, että ministeristön vaihtaminen, niin vanhan valtioneuvoston vapauttaminen kuin uudenkin nimittäminen, tapahtuu aina parlamentarismin kannalta valtionpäämiehen puhtaasti henkilökohtaisena toimenpiteenä. Ministeristön vaihdoksessa tapahtuu, kuten myöhemmin vielä tarkemmin esitämme, myötävaikuttajien parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen osalta aina eräänlainen välttämätön katkeama.

Mutta näiden parlamentarismin pääperiaatteiden ei suinkaan tarvitse siitä huolimatta kokonaan lakata olemasta voimassa. Myötävaikuttajien osalta välttämättömästä katkeamasta huolimatta ne edelleen ehjästi ja täydellä voimallaan velvoittavat valtionpäämiestä. Se valtiosäännön kohta, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten »tulee nauttia eduskunnan luottamusta», sitoo ministeristön vaihdoksessa tasavallan presidenttiä ja kohdistaa siis käytännöllisen tehonsa erityisesti uuden ministeristön muodostamiseen ja nimittämiseen. Presidentin on, kuten edellä on esi-

[96] Samoin myös *Redslob* s. 5—6, *Gordon*, La Responsabilité s. 153, *Simonsson* s. 106, *Headlam-Morley* s. 211—214 ja *Staaff* II s. 294—295.

tetty, harkittava kaikin puolin tilannetta ja vakuuttauduttava ainakin sellaisesta olettamuksesta, että eduskunnan epäluottamus uudelle ministeristölle ei ole jo ennakolta ilmeinen. Parlamentaarisen myötävaikutuksen katketessa tämä harkinta ja siihen perustuva nimitystoimenpide korostuvat erityisesti valtionpäämiehen yksilölliseksi, henkilökohtaiseksi asiaksi.

Kun tällaisen, säännönmukaisen ministeristön vaihdoksen yhteyteen sovitetaan lisäksi parlamentaarisen vastuunalaisuus- ja luottamussuhteen katkaisemista ja siirtämistä koskeva rakennelma, tapahtuu tilanteessa varsin huomattava muutos. Valtionpäämiehen harkinta- ja nimitysvallan rajat avartuvat näet silloin käsittämään vanhan eduskunnan lisäksi myös mahdollisella hajoitustoimenpiteellä aikaansaatavan uuden, vasta valittavan eduskunnan. Tällöin näyttäisi siis jäävän viime kädessä presidentin henkilökohtaisesta valinnasta riippumaan, ryhdytäänkö ministeristön vaihdokseen vanhaa vai hajoitustoimenpiteellä muodostettavaa uutta eduskuntaa silmällä pitäen. Jos viimeksi mainittu vaihtoehto valitaan, merkitsee se ministeristön vaihdoksen lisäksi samanaikaista eduskunnan hajoitusta, joka sekin silloin korostuu voimakkaasti presidentin henkilökohtaiseksi toimenpiteeksi. Esittämämme katkaisemis- ja siirtämisrakennelman avulla parlamentaarinen luottamus- ja vastuunalaisuussuhde voidaan kuitenkin myös samanaikaisessa ministeristön vaihdoksessa ja eduskunnan hajoituksessa saada periaatteellisesti säilymään, vaikka katkaisemisen ja siirtämisen toimittaminen esiintyykin lisäksi tulleen ministeristön vaihdoksen vuoksi nyt lähinnä valtionpäämiehen henkilökohtaisena toimenpiteenä eikä siis valtioneuvoston, kuten muussa tapauksessa.

Jos me otamme lähtökohdaksi tässä esittämämme parlamentaarisen selitystavan samanaikaiselle ministeristön vaihdokselle ja eduskunnan hajoitukselle sekä ikäänkuin taaksepäin kääntyen palaamme kysymykseen eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön erottamisesta, näyttää tämäkin pulma nyt saavan parlamentaariselta kannalta luontevamman selityksen. Pulma huipistuu näet vain kysymykseksi aloitevallan kuulumisesta presidentille. Yleisen käsityksen mukaan valtionpäämies voi, ministeristön vaihdoksen tullessa esille jostakin hänestä itsestään riippumattomasta syystä — siis ministeristön pyytäessä eroa —, henkilökohtaisen valintansa perusteella asettua harkitsemaan tilannetta joko vanhaa eduskuntaa tai hajoitustoimenpiteellä aikaansaatavaa uutta eduskuntaa silmällä pitäen. Toisin sanoen valtionpäämiehellä on siis tällaisessa tapauksessa valta henkilökohtaisen harkintansa perusteella valita useampien vaihtoehtojen välillä: joko hän suorittaa vain ministeris-

tön vaihdoksen taikka toimittaa samalla myös eduskunnan hajoituksen, joka taas voidaan suorittaa joko vanhan tai uuden ministeristön myötävaikutuksella. Senvuoksi olisi outoa, ellei hän niinikään henkilökohtaisen harkintansa perusteella saisi tehdä tuohon viimeksi mainittuun vaihtoehtoon aloitetta [97] itse ja odottamatta ulkopuolista sysäystä.

Eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston erottaminen merkitsee niin ollen vain sitä, että presidentti on harkinnut eduskunnan kokoonpanon uudistamisen tarpeelliseksi ja ryhtynyt omasta aloitteestaan sitä tarkoittaviin toimenpiteisiin. Jos valtionpäämiehelle myönnetään parlamentaarisen suhteen katkaisemisesta ja siirtämisestä esittämämme rakennelman mukainen harkintavalta ministeristön vaihdoksissa yleensä, näyttäisi myös aloitteen tekeminen siihen kuuluvan siinä määrin luontevasti hänen valtapiiriinsä, että aloitevallan puuttumisen olisi katsottava miltei edellyttävän selvää kieltävää oikeussäännöstä. Kun sellaista ei ole, voidaan siis presidentin mahdollisuutta erottaa sellainenkin valtioneuvosto, joka nauttii eduskunnan luottamusta, pitää valtiosääntöömme ja parlamentarismiimme soveltuvana.

[97] Itse asiassa tähän samaan pisteeseen näyttäisi myös Erichin esitys olevan omansa kärjistymään, vaikka hän ei jatkakaan erittelyään näin pitkälle. Merkille pantavaa on, että *Erich* II s. 95 päätyy pulman ratkaisussa päinvastaiseen tulokseen kuin me. Tällaista tulosta voidaan tuskin kuitenkaan pitää hyvästi soveltuvana siihen, että toisessa yhteydessä *Erich*, JFT 1924 s. 120 on aikaisemmin tahtonut pidättään tasavallan presidentille henkilökohtaisen aloitevallan nimenomaan myös ministeristön vaihdosta koskevissa asioissa. Valtio-oikeuden oppikirjassaan ei Erich tätä poikkeusta ministeristölle yleensä kuuluvasta aloitevallasta kuitenkaan enää mainitse. Ks. *Erich* II s. 92. Vrt. myös tässä edellä viitteitä 13—16. — Mainittakoon, että *Hermanson*, JFT 1924 s. 68—69 esittää tuollaisen oma-aloitteisen erottamisoikeuden perusteeksi vain perinnäisen oikeuskäsityksen sekä sen, että ministerit ovat tässä kohden samassa asemassa kuin yleensä virkamiehetkin. *Björksten* s. 140 vetoaa myönteisen kantansa tueksi vain niihin kohtuuttomuuksiin, joihin vastakkainen mielipide olisi omansa johtamaan. Myöskään *Tarkiainen* s. 324—333 ei esitä eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön erottamisoikeudelle mitään parlamentaariselta kannalta erikoisia perusteluja. Hän viittaa vain yleensä presidentin itsenäiseen asemaan sekä lisäksi esittää ikäänkuin erottamisoikeuden tueksi edellä viitteessä 52 mainitun, vallitsevasta kannasta johtuvan teknillisen mahdollisuuden kiertoteitse tapahtuvaan ministeristön erottamiseen. Lopuksi voidaan mainita, että *Ståhlberg* s. 80 ja *sama*, Hallinto-oikeus s. 58 ei esitä niinikään erottamisoikeuden myöntävälle kannalleen mitään perusteluja.

Vielä voidaan mainita, että myöskään ulkomaisessa kirjallisuudessa ei parlamentin luottamusta nauttivan ministeristön erottamisoikeudelle yleensä esitetä mitään nimenomaan parlamentaarisen suhteen kannalta mielenkiintoisia perusteluja. Vrt. esim. *Wang* s. 41—45, *Anson* I s. 275, *Dicey* s. 360, *Lowell* I s. 32, *Laski* s. 4—11, *Esmein* II s. 210, *Duguit* IV s. 820, *Redslob* s. 52, 55, 64, 219—222, *Anschütz* s. 275 ja *Giese* s. 139.

Usein mainitun katkaisemis- ja siirtämisrakennelman avulla näyttäisi siis olevan mahdollista saada parlamentarismin periaatteita avarretuksi — niitä kuitenkaan rikkomatta — niin laajalle, että niiden puitteisiin mahtuu myös sellainen eduskunnan hajoittaminen, joka suoritetaan erityisen sitä tarkoitusta varten muodostetun ministeristön myötävaikutuksella vieläpä siten, että hajoitettavan eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto erotetaan presidentin henkilökohtaisesta aloitteesta ja toimesta.

Tuon rakennelman avulla näyttää lisäksi olevan mahdollista päätyä samalla tavoin parlamentarisminkin kanssa sopusoinnussa olevaan lopputulokseen myös sen toisen käsityksen pohjalta, joka meillä on vallitsevana presidentin vallankäytön ja valtioneuvoston myötävaikutuksen välisestä suhteesta. Saattaapa tämä rakennelma olla omansa vuorostaan supistamaan tuon toisen käsityksen mukaista presidentin henkilökohtaisen vallankäytön piiriä, jolla ei näyttänyt olevan parlamentaarisia rajoja, siinä määrin, että se ikäänkuin pakottaa tuon käsityksen perusteella tehtävät johtopäätökset, joiden olemme havainneet luisuvan jopa ulkopuolelle oikeuden piiriä, kääntymään takaisin ei ainoastaan oikeuden vaan myös parlamentarismin puitteiden sisäpuolelle.

Kuten edellä olemme esittänyt jouduttiin tämän käsityksen pohjalta lähdettäessä umpikujaan siinä, että presidentti ei voinut suorittaa sen ministeristön nimittämistä, jonka asiana hänen vastoin eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston kantaa tekemänsä hajoituspäätöksen täytäntöönpano on, joutumatta ristiriitaan hajoitettavan eduskunnan taholta tulevan luottamus-vaatimuksen kanssa. Ellei tätä ristiriitaa saada jollakin tavoin selitetyksi, ei presidentti niin ollen voisi saada täysin laillista hajoituspäätöstänsä täytäntöön rikkomatta perustuslakia. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että jos hänelle annettaisiin mahdollisuus suorittaa tuollaisen täytäntöönpanoministeristön nimittäminen välittämättä lainkaan parlamentaarisesta luottamusvaatimuksesta, ei hänen henkilökohtaisella vallankäytöllään olisi parlamentarismin kannalta enää minkäänlaisia rajoja.

Näistä vastakkaisista äärimmäisyyksistä vältytään, jos ajattelemme valtioneuvoston asemaa koskevan parlamentaarisen suhteen hajoitustoimenpiteen suorituksen yhteydessä ennakollisesti siirtyneen uudelle eduskunnalle. Ensinnäkään ei tuollaisen täytäntöönpanoministeristön nimittäminen olisi silloin valtiosäännön vastaista. Presidentti voisi näet silloin harkita luottamuskysymystä uutta, vasta valittavaa eduskuntaa silmällä pitäen. Nimenomaan aloitevallankaan kohdalla ei nyt heräisi mitään epäilyksiä. Kun presidentillä tämän käsityksen mukaan on näet

valta tehdä päätöksensä välittämättä siitä, katsooko valtioneuvosto voivansa kantaa päätöksestä parlamentaarista vastuuta, on tietenkin ilman muuta selvää, että presidentti voi tuollaisen nimityspäätöksenkin tehdä myös omasta aloitteestaan. Mutta toisaalta on kuitenkin pantava merkille, että kun parlamentaarisen vastuunalaisuus- ja luottamus-vaatimuksen on katsottava olevan ainakin uuden eduskunnan taholta voimassa, presidentillä ei olisi lupa olla ottamatta sitä huomioon täytäntöönpanoministeristöä nimittäessään. Loppujen lopuksi hän siis tämänkin käsityksen pohjalta lähdettäessä joutuisi joskaan ei vielä päätöksensä tekemisessä niin ainakin sen täytäntöönpanossa parlamentarismin sitomaksi.

Lisäksi voimme panna merkille, että niin eri tavoin kuin presidentin päätösvallan ja valtioneuvoston myötävaikutuksen välistä suhdetta koskevat oikeudelliset seikat rakentuvatkin aina sen mukaan, katsotaanko valtioneuvostolla olevan oikeudellinen valta, parlamentaariseen vastuuseensa vedoten, kieltäytyä myötävaikutuksesta vai onko sen pakko, vastuunalaisuudesta välttyäkseen, pyytää eroa ja siten vapautua myötävaikutuksestaan, ristiriita kummankin käsityksen mukaan äärimmäisessä tapauksessa kuitenkin lopulta päätyy samaan käytännölliseen tulokseen, nim. samanaikaisiin ja muutenkin kiinteästi toisiinsa kytkeytyviin ministeristön vaihdokseen ja eduskunnan hajoitukseen.[98] Näiden käy-

[98] Erittäin mielenkiintoista on panna merkille, että vaikka tapausten kulku 1924 eduskunnan hajoituksen yhteydessä noudattikin mahdollisimman selvästi sen vallitsevan käsityksen vaatimuksia, jonka mukaan ministeristön on vastuuta välttääkseen pakko erota, siitä huolimatta silloinkin esiintyi varsin yleisenä sellainen käsitys, että presidentti sittenkin oli päättänyt erottaa Kallion hallituksen tai ainakin kehoittanut sitä eroamaan. Nämä käsitykset näyttävät esiintyneen siinä määrin voimakkaina, että niiden johdosta katsottiin tarpeelliseksi jopa lähettää Suomen Tietotoimiston kautta seuraava, nähtävästi virallinen uutinen, joka julkaistiin 17/1 sanomalehdissä: »Oikaisu. Hallituksen eroamisesta on joissakin sanomalehdissä kerrottu tasavallan presidentin kehoittaneen hallitusta eroamaan. Tässä ei kuitenkaan ole mitään perää, vaan asianlaita on, niinkuin S.T.T:n kautta eilen annetussa uutisessa ja itse valtioneuvoston erohakemuksessa sanotaan, että valtioneuvosto uusista vaaleista syntyneen erimielisyyden tähden ilmoitti jättävänsä ja sitten virallisesti jätti paikkansa käytettäväksi.» Mainittakoon niinikään, että sellainenkin tutkija kuin Castberg — vaikka hän on perehtynyt tapaukseen nähtävästi Ståhlbergin esityksen valossa, joka erityisesti korostaa sitä, että Kallion hallitus pyysi eroa eikä siis tullut erotetuksi — on kaikesta huolimatta muodostanut itselleen sen käsityksen, että presidentti sittenkin erotti ministeristön. Vrt. *Castberg*, Opløsningsrett s. 11. Samalla tavoin esittävät tapausten kulun myös *Gordon*, La Responsabilité s. 131 ja *sama*, La rôle du chef de l'État s. 287, *Tibal* s. 22—24 ja *Burdeau* s. 125.

Presidentin päätösvallan käyttö tämän tapauksen yhteydessä on aiheuttanut muutakin sekaannusta, joka on omansa osoittamaan, että presidentin yksilöllisen,

tännöllisten seuraamusten samanlaisuuden lisäksi valtiojärjestyksemme yleinen parlamentaarinen luonne pakottaa — erityisen selvästi varsinkin esittämämme parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman kannalta ajateltuna — nämä toisistaan erilleen menneet teoreettisetkin linjat jälleen yhtymään. Parlamentaarinen vastuunalaisuus- ja luottamus-vaatimus, johon presidentin ei tuon toisen teorian mukaan vielä päätöksensä tekemisen asteella tarvinnut tuntea itseään sidotuksi, kohtaa häntä uudelleen täytäntöönpanoministeristön muodostamisen yhteydessä, vaikkakin nyt uuden, vasta valittavan eduskunnan taholta. Ja taas toisaalta presidentti on, erottamalla myötävaikutuksesta kieltäytyneen valtioneuvoston, itse asiassa myös voinut vapautua tuon toisen teorian mukaisesta sidonnaisuudesta parlamentaariseen vastuunalaisuus- ja luottamus-vaatimukseen hajoitettavan eduskunnan taholta. Mutta uuden ministeristön muodostamisessa häntä jälleen kohtaa sama periaatteellinen vaatimus, vaikka nyt, samalla tavoin kuin tuon toisenkin teorian mukaan, vain uuden eduskunnan taholta.

Näin ollen voimme siis todeta, että tasavallan presidentin päätösvallan ja valtioneuvoston myötävaikutuksen välistä suhdetta koskevat teoreettiset erimielisyydet eivät oikeastaan ulota vaikutustaan hajoitusoikeuden asemaan valtiokoneiston kokonaisuudessa. Valtiojärjestyksen

---

ministeristöstä riippumattoman päätösvallan voimakas korostaminen on saattanut häivyttää valtioneuvoston myötävaikutukselta miltei kaiken merkityksen. Siten on usealla taholla esiintynyt sellainen käsitys, että presidentti olisi jo Kallion hallituksen aikana ja siis ennen Cajanderin ministeristön syntymistä ratkaissut kysymyksen eduskunnan hajoituksesta. Niinpä Etelä-Suomen Sanomat lausui jo 17/1 1924 ja siis ennen kuin Cajanderin ministeristö oli nimitetty ja virallinen päätös eduskunnan hajoituksesta tehty, pääkirjoituksessaan: »Maalla on nyt edessään sekä hallituspula että uudet vaalit ensi keväänä...» Niinikään »Kertomus maalaisliiton toiminnasta v:lta 1924» lausuu s. 5: »— — — hyväksyttiin täydellisesti hallituksen menettely jättäessään paikkansa senjälkeen, kun presidentti oli päättänyt hajoittaa eduskunnan». Kuvaavaa on, että Uusi Suomi 18/1 pääkirjoituksessaan »Aseman selvittämiseksi» katsoi tarpeelliseksi kahteen kertaan ja harvennetulla tekstillä korostaa sitä, että hajoituskysymystä ei vielä ollut ratkaistu, vaan se oli edessä, suorittamatta, ja että »presidentin on tehtävä päätös siitä hallituksessa, joka ottaa päätöksestä vastatakseen». Vrt. myös *Erich*, Svensk Tidskrift 1924 s. 98.

Näyttää siltä, että Cajanderin ministeristö itsekään tuskin oli vapaa tällaisten käsitysten vaikutuksista, koskapa se omassa ohjelmassaan ei maininnut sanallakaan siitä, että sitä odotti ensimmäisenä ja varsinaisena päätehtävänä myötävaikutus presidentin hajoituspäätökseen. Tässä kosketellut seikat ovat ehkä olleet omansa saattamaan myös *Teljon*, Suomalainen Suomi 1937 s. 353 varauksitta rinnastamaan tämän hajoituspäätöksen niiden tapausten kanssa, joissa presidentti todella on tehnyt päätöksensä vastoin sen valtioneuvoston mielipidettä, jonka istunnossa asianomai-

parlamentaarinen luonne pakottaa erilleen menneet linjat yhtymään pääasiallisesti samanlaiseen käytännölliseen ja teoreettiseen lopputulokseen. Eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston kieltäytyessä ottamasta vastuuta presidentin aikomasta hajoitustoimenpiteestä presidentin on joka tapauksessa lopulta aina saatava uusi valtioneuvosto, joka suostuu ottamaan toimenpiteen vastuulleen. Mutta ilman esittämäämme rakennelmaa parlamentaarisen luottamussuhteen katkaisemisesta vanhan eduskunnan osalta ja sen siirtämistä uuteen eduskuntaan kohdistuvaksi ei tuollaisen uuden hallituksen nimittämistä — yhdentekevää onko edellinen saanut eron omasta pyynnöstään vai tullut erotetuksi — eikä siis myöskään koko tällaista hajoitustoimenpidettä saatane sopusointuun sen valtiosäännön periaatteessa järkähtämättömästi esittämän vaatimuksen kanssa, että valtioneuvoston jäsenten »tulee nauttia eduskunnan luottamusta».

2. *Hajoitushallituksen muodostaminen.*

Kysymys uudesta ministeristöstä, erityisestä hajoitushallituksesta, jonka myötävaikutuksella päätös eduskunnan hajoittamisesta tehdään taikka ainakin saatetaan täytäntöön, muodostuu tasavallan presidentin aloitteesta toimeenpantavassa eduskunnan hajoituksessa edellä esitetyn mukaan siis varsin keskeiseksi. Se ei kuitenkaan ole keskeinen presidentille ainoastaan hajoitusvallan käyttäjänä, vaan se on sitä valtionpäämiehemme oikeudelliselle asemalle yleensäkin sekä erityisesti hänen ja eduskunnan väliselle suhteelle. Kärjistyneen tilanteen käytännöllisenkin hoitamisen kannalta tällä kysymyksellä ilmeisesti on avainasema. Siihen on eduskunnan hajoitusta koskevan tutkimuksen yhteydessä niin ollen kiinnitettävä vastaavaa huomiota.

Kun valtioneuvoston jäsenten hallitusmuodon mukaan tulee nauttia eduskunnan luottamusta, ei uuden ministeristön muodostamista, kuten edellä on selvitetty, voi saada sopusointuun valtiosäännön kanssa muuten kuin ajattelemalla, että tuolla säännöksellä tällaisessa tilanteessa ei tarkoiteta hajoitettavan eduskunnan, vaan uuden, vasta valittavan edus-

nen päätös on tehty. V:n 1924 hajoituspäätös eroaa kuitenkin muista presidentin päätöksistä, jotka on tehty vastoin valtioneuvoston mielipidettä, varsin olennaisesti juuri siinä, että silloin vastustava valtioneuvosto vaihdettiin sellaiseen, joka oli toimenpiteestä presidentin kanssa samaa mieltä. Merkille pantavaa on niinikään, että myöskin Lindman näyttää pitävän ko. hajoituspäätöstä jo ennen Cajanderin ministeristön muodostamista valmiina olleena tosiasiana, jonka pelkästä täytäntöönpanosta Kallion ministeristö kieltäytyi ja jonka täytäntöönpanoa varten siis tarvittiin Cajanderin toimitusministeristö. Vrt. *Lindman* s. 229—230, 340 ja 342.

kunnan luottamusta. Tietysti presidenttiä tällaisessakin tapauksessa sitovat myös muut ministereitten ja ministeristöjen yleiset, niin sanoaksemme epäpoliittiset kelpoisuusvaatimukset (HM 36 §), mutta ainoastaan parlamentaarisen luottamusperiaatteen huomioon ottaminen on tällaisessa tilanteessa erikoisasemassa, joka tekee kysymyksen pulmalliseksi. Tärkeätä on ennen kaikkea selvittää, mitä tuollaisella luottamuksella on tarkemmin määriteltynä ymmärrettävä ja mitenkä sen huomioon ottaminen on järjestetty.

Kuten aikaisemmin on mainittu, ovat meillä sekä käytäntö että teoria yhtä mieltä siitä, että presidentin ei tarvitse ennakolta hankkia kiinteätä selvitystä siitä, että eduskunta tulee antamaan luottamuksensa ministeristölle, jonka hän aikoo nimittää. Niinikään ei ministeristön tarvitse toimintansa aloittajaisiksi esittäytyä eduskunnalle ja hankkia sen luottamuslausetta. Riittävänä valtiosäännön asettaman luottamus-vaatimuksen noudattamiselle pidetään sitä, että presidentti, kaikin puolin poliittista tilannetta harkittuaan, voi perustellusti olettaa, että nimitettävän ministeristön ei tarvitse heti odottaa epäluottamuslausetta eduskunnan taholta. Periaatteellisesti näyttäisi asian laita olevan sama myös silloin, kun uusi ministeristö nimitetään uuden eduskunnan oletettuun luottamukseen nojaten myötävaikuttamaan vanhan eduskunnan hajoitukseen. Mikään luotettava ennakollinen selvitys uuden eduskunnan luottamuksesta ei tällaisessa tapauksessa sitäpaitsi olisi mahdollistakaan.

Uuden, vasta valittavan eduskunnan taholta odotettavissa oleva luottamus tai epäluottamus on tietysti tavattoman vaikeasti harkittavissa oleva asia. Tiettävästi luottamuskysymyksen harkitseminen ja oikean pohjan löytäminen sille on vaikeata tavallisessakin ministeristön vaihdoksessa, ja juuri siitä suurelta osalta aiheutuvat hallituspulien selvittämisessä esiintyvät vaikeudet.[99] Kun tuollaista erikoista hajoitusministeristöä muodostettaessa tämä harkintatehtävä on suoritettava niissä laajoissa perspektiiveissä, jotka uusien vaalien toimittaminen ja niissä odotettavissa oleva todennäköinen tulos aukaisee, on kysymyksen ratkaiseminen todella sekä vaikea että vastuunalainen. Mutta käytännölliset vaikeudet eivät tietysti saa olla esteenä sille, että presidentin on valtiosäännön mukaan tällöinkin tehtävä ratkaisunsa tämän periaatteellisen luottamus-vaatimuksen pohjalta lähtien. Valtioneuvoston jäsenten »tulee nauttia eduskunnan luottamusta»!

Asian laita on tietysti niin, että erityisen hajoitushallituksen parlamentaarisen aseman täytyy oikeudelliselta kannalta kokonaan ja alun

[99] Vrt. *Lindman*, passim sekä *Tarkiainen* s. 202—301.

perin nojautua vain tuollaiseen uuden eduskunnan taholta oletettavissa olevaan luottamukseen.[100] Kun valtiosääntömme olennaisesti rakentuu parlamentarismille ja kun parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen periaate on ehdottomassa muodossa nimenomaan lausuttu valtiosäännössä julki, täytyy ns. presidentinhallituksen, joka yksipuolisesti nojautuisi presidentin luottamukseen, meidän valtiosääntömme mukaan olla periaatteellinen mahdottomuus, joka ei voi tulla kysymykseen edes eduskunnan hajoituksen yhteydessä.[101] Periaatteellisesti täytyy siis presidentin aloitteesta muodostetun hajoitushallituksenkin aina voida olettaa nauttivan uuden eduskunnan luottamusta ja olevan sille parlamentaarisesti vastuunalainen. Tällaisesta luottamusolettamuksesta näyttäisi vuorostaan olevan seurauksena, että myös sen oikeudellisen aseman ja toimivallan täytyy olla sama kuin muunkin ministeristön, joka nauttii eduskunnan luottamusta. Hajoitushallitus on siis tässä kohdin periaatteellisesti aivan samanlaisessa oikeudellisessa asemassa kuin sellainen ministeristö, joka epäluottamuslauseen saatuaan on myötävaikuttanut tai päättänyt myötävaikuttaa eduskunnan hajoitukseen.[102] Uuden, vasta valittavan eduskunnan oletetun luottamuksen varassa niiden kummankin oikeudellinen asema täyttää valtiosäännön asettamat edellytykset ja sikäli niitä siis voidaan pitää täysin säännönmukaiseen ministeristöön verrattavina.

---

[100] Vrt. myös *Hausen* s. 16—17 ja 21 sekä *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht I s. 626.

[101] Mainittakoon kuitenkin, että esim. *Erich*, Svensk Tidskrift 1924 s. 98 esitti v:n 1924 hajoitustapauksen yhteydessä, että kun Cajanderin hajoitusministeristö ei voinut nauttia eduskunnan luottamusta, »den grundar sig på statschefens personliga förtroende». Itse asiassa täytyy myös Tarkiaisen katsoa olevan samalla kannalla sekä Cajanderin ministeristön että yleensäkin jokaisen hajoitusministeristön osalta. Tämä johtuu tietysti siitä, että hän antaa hajoitukselle pääasiassa eduskuntaa vastaan suuntautuvan, sitä syrjäyttävän merkityksen sekä perustaa sen valtionpäämiehen itsenäiseen asemaan. Vrt. *Tarkiainen* s. 64, 116, 142—143 ja 311.

Toisin näyttäisi asian laita sitävastoin olevan esim. sellaisissa maissa kuin Virossa ja Puolassa, missä on vallinnut pikemminkin eräänlainen presidialisysteemi kuin parlamentaarinen järjestelmä. Vrt. esim. *Brusewitz*, SvT 1928 s. 281—299, *Burdeau* s. 357—419 ja *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 199—206. Merkille pantavaa on, että myös Saksassa Weimarin valtiosääntöä sen soveltamisen loppuaikoina tulkittiin jopa niin, ettei parlamentaarisen hallitustavan periaatteiden katsottu sitovan valtakunnanpresidenttiä välittömästi hajoitustoimenpiteen jälkeisenä aikana. Vrt. *Gohlke* s. 26.

Arvatenkin olisi myös meillä ehkä voitu päätyä tässä tärkeässä kysymyksessä toisenlaiseen tulokseen, jos hallituksen esityksessä n:o 8 v:n 1931 vp:llä ehdotettu muutos HM 36 §:ään olisi tullut hyväksytyksi.

[102] Vrt. myös *Gordon*, La Responsabilité s. 188.

Kun hajoitushallitus tällä tavoin nojaa uuden eduskunnan oletettuun luottamukseen, näyttäisi johdonmukaiselta, että sitä ja sen ohjelmaa muodostettaessa ei periaatteessa oltaisi lainkaan sidottuja hajoitettavan eduskunnan luottamukseen ja kannanilmauksiin. Hajoitustoimenpidehän itsessään merkitsee useimmiten suoranaista vastakohtaa sille. Senvuoksi näyttäisi asianmukaiselta, että hajoitushallitus voidaan muodostaa sellaisenkin ohjelman pohjalle ja sellaisen tarkoitusperän toteuttamista varten, josta hajoitettava eduskunta — esim. luottamuslauseen muodossa sille ministeristölle, jonka tilalle hajoitushallitus nimitetään — on lausunut vaikkapa nimenomaan paheksuvan tai hylkäävän arvostelunsa.[103] Hajoitushallituksen muodostaminen on täysin riippumaton hajoitettavasta eduskunnasta.

Kunkin maan erikoisista olosuhteista, ennen kaikkea puolueolojen laadusta,[104] sekä poliittisen tilanteen muodostumisesta sillä hetkellä, jolloin hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään, riippuu, minkälaiseksi tuollaisen hajoitushallituksen poliittinen asema muodostuu. Sen tilanteen laadun mukaisesti, joka on hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen aiheena, saattaa hajoitushallituksen ja sen aseman muodostuminen käydä pääasiassa kahta linjaa, jotka poliittiselta kannalta ovat jokseenkin vastakkaisia toisilleen ja jotka oikeudellisellekin tarkastelulle ovat kumpikin erikoisella tavalla mielenkiintoisia. Toisen vaihtoehdon mukaan hajoitusministeristö näet saa ns. taisteluhallituksen luonteen ja valtionpäämies joutuu henkilökohtaisestikin puoluetaistelun piiriin. Toinen vaihtoehto taas edellyttää, että valtionpäämies säilyttää asemansa puolueiden yläpuolella ja toimeenpanee eduskunnan hajoituksen puoluepoliittisesti värittömän ns. toimitusministeristön avulla.

Ensinnäkin poliittinen tilanne on saattanut kärjistyä avoimeksi ristiriidaksi, jossa toisaalta presidentti, toisaalta eduskunnan enemmistö ja sen luottamukseen nojaava valtioneuvosto ovat vastakkain jonkin tärkeän kysymyksen ratkaisusta. Jos presidentti aikoo saattaa riitakysy-

[103] Päinvastaista mieltä *Erich* II s. 95 viitaten nimenomaan siihen, että Cajanderin ministeristön muodostamista eduskunnan hajoituksen yhteydessä 1924 ei voitaisi valtiosäännönmukaisuuden kannalta pitää moitteettomana. Tällöin noudatettua menettelyä voidaan Erichin mielestä puolustaa vain sillä aikaisemmin mainitsemallamme, Erichin käsityksen mukaisella perusteella, että »parlamentarismi sisimmältä olemukseltaan olennaisesti pysyy oikeuden valtapiirille vieraana säännöstönä». Vrt. myös *Erich*, SvT 1930 s. 502—503.

[104] Puolueolojen vaikutusta hajoitusvallan käyttämiselle emme valitettavasti voi, kuten sanottu, ryhtyä tämän tutkimuksen yhteydessä selvittämään, vaikka sillä yleensä ja varsinkin hajoitushallituksen avulla suoritettavalle hajoitukselle on aivan ratkaiseva poliittinen merkitys.

myksen kaikesta huolimatta uuden ministeristön ja eduskunnan hajoituksen avulla oman kantansa mukaiseen ratkaisuun, on siitä luonnollisena seurauksena poliittinen taistelutilanne kahden vastakkaisen ryhmityksen välillä. Kansanvaltaiselle poliittiselle toiminnalle ominaisella tavalla tämä taistelu pukeutuu puoluetoiminnan muotoon. Puolueet ryhmittyvät kahteen vastakkaiseen rintamaan sen mukaan, kannattavatko vai vastustavatko ne presidentin aikomaa ratkaisua. Luonnollisinta silloin on, että presidentti nojautuu hajoitettavan eduskunnan vähemmistöön, joka asettuu hänen kannalleen — tai jonka kannalle hän asettuu —, sekä ohjaa hajoitusministeristön muodostamista sitä silmällä pitäen. Tällä tavoin muodostuu ns. taisteluhallitus,[105] joka nojaa hajoitettavan eduskunnan vähemmistöpuolueisiin ja on poliittisessa taisteluasenteessa saman eduskunnan enemmistöä vastaan.

Sekä kiistakysymys että presidentin henkilö ovat tällaisessa ristiriitatilanteessa tietysti omansa nousemaan erinomaisen voimakkaalla tavalla esille niissä uuden eduskunnan vaaleissa, jotka hajoitustoimenpiteeseen kuuluvat. Teoreettisesti voidaan siitä ajatella olevan seurauksena valitsijakunnan jakaantumisen kahteen vastakkaiseen rintamaan, joiden tunnuksena olisi: joko presidentin sekä hänen hallituksensa ja aikomansa ratkaisun puolesta tai niitä vastaan. Käytännöllisessä todellisuudessa tällainen ajatus kuitenkin rikkuisi puoluejärjestelmämme jäykkyyteen. Niin kiinteässä puoluejärjestelmässä kuin on mm. meidän maallemme ominainen, voidaan säännöllisten puolueiden ja puoluerajojen murtumista tuskin pitää todennäköisenä edes tällaisessa tapauksessa.

Tuollaisen taisteluhallituksen muodostaminen onkin oikeastaan hajoitushallituksen varsinainen perustyyppi.[106] Mutta joissakin erikoistapauksissa saattaa olla mahdollista, että hajoitushallitus voidaan muodostaa ilman varsinaista poliittista taisteluasennetta mihinkään suun-

[105] Vrt. *Tarkiainen* s. 316—317, *Hausen* s. 21—22, 31, 48, *Redslob* s. 191, *Gordon*, La Responsabilité s. 143—165, *sama*, Le rôle du chef de l'État s. 274, *Couzinet* s. 531—536, *Fournier* s. 124, 154—156, *Wandersleb* s. 96—98, *Pohl* s. 19—23, *v. Bülow* s. 16 ja 19, *Gohlke* s. 27—31 ja *Staaff* I s. 313—314.

[106] Mielenkiinto on niin yksinomaan keskittynyt taisteluhallitukseen, että muunlaisen hajoitushallituksen mahdollisuutta emme ole huomannut edes esitettävänkään. Niinpä Saksassa ei niissä keskusteluissa, jotka edelsivät Weimarin valtiosäännön säätämistä, eikä juuri myöhemminkään ollut lainkaan puhetta muusta kuin sellaisesta hajoitushallituksesta, jonka presidentti nimittäisi valtiopäivien vähemmistöön nojaten ja jonka avulla hän — Hugo Preussin tunnetun kaavailun mukaisesti — valtiopäivien hajoituksella pyrkisi muuttamaan tuon vähemmistön enemmistöksi. Vrt. *Pohl* s. 19—23, *Anschütz* s. 179—180, *Wandersleb* s. 97—98 ja 108, *Jöhricke* s. 43—50, *v. Bülow* s. 16 ja 19—20 sekä *Gordon*, La Responsabilité s. 145.

taan. Tämä näyttäisi voivan tapahtua ainakin sellaisissa poikkeuksellisissa oloissa, joissa valtioelämä on siinä määrin suistunut säännöllisiltä raiteiltaan, että voidaan katsoa presidentillä olevan oikeuden ja ehkäpä velvollisuudenkin, puolueiden väliseen kilpailuun ja kiistaan puuttumatta, koettaa johdattaa häiriytynyt valtiollinen toiminta eduskunnan hajoituksen avulla jälleen säännölliseen uomaansa. Jos sitävastoin presidentti niin jyrkällä henkilökohtaisella menettelyllä kuin tavallisen hallituksen vaihtamisella hajoitushallitukseen ja sitä seuranneella eduskunnan hajoituksella puuttuisi säännöllisen valtioelämän kulkuun, ei se voisi olla nostattamatta kiivasta ja kestävää taistelua häntä ja hänen hallitustaan vastaan tai niiden puolesta.

Edellytyksenä täytyy siis olla sellainen poikkeustilanne, että presidentti voi henkilökohtaisesti puuttua tapausten kulkuun niin radikaalilla keinolla kuin eduskunnan hajoituksella, mutta kuitenkin pysyä puolueiden yläpuolella olevana eräänlaisena neutraalina valtana (pouvoir neutre), jota ominaisuutta useat parlamentarismin teoreetikot pitävätkin ainoana valtionpäämiehelle sallittuna henkilökohtaisen asioihin vaikuttamisen muotona. Tällainen näyttää voivan olla mahdollista esim. silloin, kun eduskunnan oma toiminta joutuu niin vakavien häiriöiden alaiseksi, että valtiosäännön asianmukainen noudattaminen tuon keskeisimmän valtionelimen osalta voi ehkä joutua kysymyksenalaiseksi. Kuten 1924 meillä toimeenpantu eduskunnan hajoitus osoittaa, presidentti saattaa silloin, vain palauttaakseen valtioelämän säännöllisille raiteilleen, puuttua eräänlaisena valtiosäännön varjelijana henkilökohtaisesti asioiden kulkuun ja eduskunnan enemmistön sekä siihen nojaavan ministeristön vastustuksesta huolimatta toimeenpanna erityisen hajoitushallituksen avulla eduskunnan hajoituksen joutumatta varsinaisesti sekaantumaan puolueiden välisiin taisteluihin.[107]

[107] Kuten aikaisemmin on kuvattu, oli hajoitustoimenpiteen varsinaisena ja pohjimmaisimpana syynä se, että eduskunta oli kommunistipuolueen kaikkien edustajien jouduttua vangituiksi tullut tuntuvasti vajaalukuiseksi, mikä varsinkin valtiosäännön määrävähemmistölle takaamien oikeuksien kannalta oli arveluttavaa. Ehkäpä ratkaisevin häiriömomentti eduskunnan toiminnassa johtui tai näytti johtuvan kuitenkin siitä, että sosialidemokraattisen puolueen taholta oli uhkaamassa eduskuntalakko, jolloin siis eduskunta olisi joutunut työskentelemään miltei puoleksi vajaalukuisena. Tämä oli estettävä sekä samalla tehtävä jyrkkä loppu myös porvarillisten puolueiden opportunistisesta pyrkimyksestä säilyttää niille edullinen tilanne mahdollisimman kauan ennallaan. Varsin hyvästi kuvaavat silloista tilannetta ja presidentin asemaa sen selvittäjänä seuraavat silloisen tasavallan presidentin sanat, jotka hän lausui 18/1 1924 tervehdyspuheessaan Cajanderin ministeristölle: »Minun vakaumukseni on, että tämä Hallitus ja jo sen muodostuminen on erinomaisen tärkeä valtioasiain säännölliselle menolle meidän maassamme ja sen kautta sille arvolle

Tietysti kysymys siitä, käytetäänkö pulman ratkaisukeinona juuri eduskunnan hajoitusta vai eikö käytetä, on omansa tällaisessakin tilanteessa muodostumaan puolueiden väliseksi kiistakysymykseksi. Eduskunnan hajoitus ja siihen kuuluvat vaalit ovat näet jos mitkään kysymyksiä, joissa puolueiden toiminta ja vastakkaiset pyrkimykset kiihtyvät ja kärjistyvät äärimmilleen. Mutta jos umpikujasta ei todella näytä olevan mitään muuta pääsyä ja varsinkin jos hajoitustoimenpiteen voi katsoa joltisenkin varmasti johtavan tilanteen selviämiseen, saattaa valtionpäämies siihen omastakin aloitteestaan turvautua ja kuitenkin onnistua pysyttämään asemansa puolueiden yläpuolella. Selvää tietysti on, että hänellä ei saa olla aikomuksia hajoitustoimenpiteellä aikaansaadun eduskunnan uudistumisen lisäksi vaikuttaa henkilökohtaisesti varsinaisiin asiallisiin ratkaisuihin eikä politiikan suuntaan enempää puoleen kuin toiseenkaan. Hänen erityinen pyrkimyksensä puolueettomuuden säilyttämiseen täytyy tällaisessa tilanteessa päinvastoin tulla mahdollisimman voimakkaasti korostettuna esille ja kaikkien toimenpiteiden selvästi osoittaa sitä.

Viimeksi mainitusta seikasta johtuu, että sen ministeristön, jonka myötävaikutuksella eduskunnan hajoitus pannaan toimeen, täytyy tällaisessa tapauksessa saada poliittisesti vallan erilainen, jopa olennaisesti vastakkainen luonne ja asema, kuin mikä ns. taisteluhallitukselle on ominaista. Hajoitushallituksen luonne on näet se ratkaiseva tunnusmerkki, jonka avulla voidaan päätellä, mihin valtionpäämies eduskunnan hajoituksella ja ylipäänsä henkilökohtaisella asioiden kulkuun puuttumisellaan tähtää. Uuden ministeristön tulee siis tässä tapauksessa olla puoluepoliittiselta kannalta mahdollisimman väritön. Suhteessaan puolueisiin sen on oltava suunnilleen samassa asemassa kuin ns. toimitusministeristön,[108] jollaista on meilläkin käytetty silloin, kun hallitus-

---

ja arvonannolle, joka valtiovallalla itsenäisessä valtiossa tulee olla.» *Ståhlberg*, Puheita 1919—1925 s. 141.

Vrt. myös *Tarkiainen* s. 181—186 ja 311—317, *Lindman* s. 229—233, 343 ja 373, *Hermanson*, JFT 1924 s. 55—56 ja 63, *Ståhlberg* s. 67, *Erich* II s. 95, *sama*, Svensk Tidskrift 1924 s. 91—100 ja *sama*, SvT 1930 s. 501—502, *Björksten* s. 236, *Hakkila* s. 191 ja *Kallio* s. 49.

[108] Ns. toimitusministeristön asemasta ja luonteesta on joukko erilaisia käsityksiä. Vrt. mm. *Ståhlberg* s. 72, *Erich* II s. 87 ja *sama*, Svensk Tidskrift 1924 s. 98, *Hermanson*, JFT 1924 s. 59, *Tarkiainen* s. 302—317, *Hakkila* s. 185—186 ja *Lindman* s. 182—189 ja 229—233. Muiden maiden kohdalta vrt. esim. *Brusewitz*, SvT 1929 s. 325, *Dreher* passim, *Heilbrunn* passim, *Anschütz* s. 279—281, *Hausen* s. 25—38, *Freytagh-Loringhoven* s. 240—242, *Barthélemy & Duez* s. 163 ja 654,

pulan ratkaisemiseen puolueisiin nojaavan ministeristön avulla ei ole ollut mahdollisuuksia. Toimitusministeristön luonteisen hajoitushallituksen asema on siis poliittiselta kannalta varsin merkityksellä tavalla kaksinainen: toisaalta se miltei välttämättömästi joutuu eräänlaiseen vastakohtaisuusasenteeseen hajoitettavan eduskunnan enemmistöpuolueiden kanssa, mutta toisaalta sen tulisi kuitenkin olla puoluepoliittisesti väritön. Säännöllisissä oloissa näiden keskenään ristiriitaisten näkökohtien yhdistäminen on sula mahdottomuus, eikä se täysin moitteettomasti voine onnistua milloinkaan, edes kaikkein otollisimmissa poikkeusoloissa.[109]

Parhaat onnistumisen mahdollisuudet tällaisessa vaikeassa risti-

---

Gordon, La Responsabilité s. 139—140, *Headlam-Morley* s. 235 sekä *Staaff* I s. 313 ja II s. 98.

Mainittakoon, että myös 27/11 1918 nimitettyä Ingmanin ministeristöä voidaan pitää eräänlaisena toimitusministeristön luonteisena hajoitushallituksena, mutta varsinaisesta hajoitushallituksesta tekstissä käsitellyssä mielessä se kuitenkin eroaa olennaisesti sen vuoksi, että se ei ollut vastakohta-asenteessa hajoitettavaan eduskuntaan, vaan päinvastoin toimi yhteisymmärryksessä sen kanssa. Vrt. *Lindman* s. 44 sekä tässä jäljempänä s. 331 viitettä 114.

[109] *Erich*, Svensk Tidskrift 1924 s. 98 lausui Cajanderin ministeristöstä 1924 mm.: »Man har tryggat sig till trollformeln »expeditionsministär», utan att beakta, att detta för övrigt skäligen obestämda begrepp knappast är tillämpligt på en regering, enkom kallad att medverka till utförandet av en högpolitisk akt.» Myös *Tarkiainen* s. 142—144 ja 315—317 pitää sitä ainakin »taisteluhallitusta muistuttavana ministeristönä». Myöhemmin *Tarkiainen*, Suomalainen Suomi 1939 s. 395—397 esittää uudelleen tämän käsityksensä, jolloin se esiintyy vielä huomattavasti jyrkempänä hänen pohtiessaan v:n 1924 hajoitustapauksen seurauksia. Huomattava kuitenkin on, että Tarkiaisen esitystä niinkuin yleensä useiden muidenkin tutkijoiden mielipiteitä näistä kysymyksistä näyttäisi vaivaavan eräänlainen käsitteiden hämäryys. Niinpä *Tarkiainen* s. 311—312 esittää, että 1924 olisi voitu muodostaa sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus, jonka avulla eduskunta arvatenkin olisi tosin hajoitettu, mutta joka kuitenkin — ilmeisesti vastakohtana Tarkiaisen taisteluhallituksen luonteisena pitämälle Cajanderin ministeristölle — olisi ollut parlamentaarinen. Todellisuudessa olisi sosialidemokraattinen hallitus tuolloin ollut tietysti vielä jyrkemmässä vastakohtaisuusasenteessa hajoitettavaan eduskuntaan ja siis Tarkiaisen näkökulmasta vielä epäparlamentaarisempi kuin Cajanderin ministeristö. Viimeksi mainitusta se olisi eronnut — tarkalleen päinvastoin kuin mitä Tarkiainen esittää — siitä syystä, että juuri se, jos mikään, olisi ollut mahdollisimman jyrkkä taisteluhallitus. Toinen asia on, että Cajanderin hallitus toimitusministeristönä tietenkin huomattavasti eroaa sellaisista säännöllisistä parlamentaarisista hallituksista, jotka selvästi nojautuvat puolueisiin ja niiden eduskuntaryhmiin. Vrt. myös tässä jäljempänä viitteitä 131 ja 133.

Sitävastoin *Lindman* s. 229—233 ja 339—346 sekä myös *Tibal* s. 19 ja 22—24 näyttävät varauksitta pitävän Cajanderin hallitusta toimitusministeristönä. Merkille pantavaa on, että Lindman ei edes mainitse sellaista mahdollisuutta, että

riidassa on tietysti ministeristöllä, joka jo henkilökokoonpanonsa puolesta on sellainen, ettei siinä voida huomata merkkiäkään sympatioista ainakaan vähemmistöpuolueisiin eduskunnassa — mieluummin kin aivan päinvastoin. Tämän seikan voi sanoa olevan ehkä ensimmäisenä edellytyksenä sille, että yleinen luottamus valtionpäämiehen pyrkimykseen pysyttäytyä puolueiden yläpuolella kaikesta huolimatta säilyy, ottivatpa enemmistöpuolueet hänen toimenpiteisiinsä minkä asenteen tahansa.[110]

Cajanderin ministeristöä voitaisiin pitää taisteluhallituksena. Kun hän ei muuallakaan teoksessaan koskettele taisteluhallituksen muodostamismahdollisuutta meillä, saattaa olla mahdollista, että hän ei ole joutunut ollenkaan muodostamaan mielipidettä tässä kysymyksessä. Tältä kannalta on kenties helpommin ymmärrettävissä myös se seikka, että *Lindman* s. 339—341 supistaa parlamentaarisen luottamusperiaatteen vaatimukset niin peräti vähiin, että hän voi katsoa Cajanderin ministeristönkin oikeastaan nauttineen jopa sen eduskunnan luottamusta, jonka hajoittamista varten — vastoin eduskunnan enemmistön nimenomaan julkilausuttua tahtoa! — se oli muodostettu. Tämä on mielestämme kuitenkin liiallista luottamusperiaatteen venyttämistä, ja hajoitettavan eduskunnan osalta voitaneen yhtyä *Erichin,* Svensk Tidskrift 1924 s. 98 esittämään mielipiteeseen: »Den nya regeringen — — — måste i strängt parlamentarisk mening sägas »åtnjuta» den ådagalagda motsatsen till riksdagens förtroende.» Samaan suuntaan myös *Hermanson,* JFT 1924 s. 66. Käsittääksemme on mahdotonta katsoa Cajanderin hajoitushallituksen täyttävän HM 36 §:n asettamaa luottamus-vaatimusta muuten kuin edellä esittämäämme katkeamis- ja siirtymisrakennelmaan nojaten, jonka avulla kysymystä voidaan tarkastella yksinomaan uuden eduskunnan kannalta. *Lindmankin* s. 340—341 tosin perustelee mainitun hallituksen parlamentaarisuutta myös uuden eduskunnan todennäköisellä hyväksymisellä, mutta hän ei kuitenkaan edes viittaa siihen olennaiseen eroavaisuuteen, jonka täytyy katsoa olevan uuden ja vanhan eduskunnan luottamuksen välillä. — Mainittakoon, että Lindmanin käsitys kyllä näyttäisi soveltuvan siihen, mitä esim. *Schmitt* s. 357 esittää Saksan oikeuden kantana.

Myöskään Gordon ei pidä Cajanderin ministeristöä taisteluhallituksena, mutta hänen kantansa perusteena on se virheellinen käsitys, että tuolla ministeristöllä olisi ollut laajan enemmistön (120 edustajaa 173:sta!) kannatus hajoitettavassakin eduskunnassa. Ks. *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 287.

[110] Tältä näkökannalta on v:n 1924 hajoitustapaus meillä varsin mielenkiintoinen. Presidentti ei tuolloin nähtävästi ajatellutkaan hajoitushallituksen muodostamista eduskunnan vähemmistöstä, sosialidemokraateista, jotka hajoitustoimenpidettä kannattivat, jopa olivat sen aikaansaamiseksi tarttumassa äärimmäisiin keinoihin. Huomioonottaen kiristyneen tilanteen ja yleensäkin jyrkän puoluevastakohtaisuuden porvarien ja sosialidemokraattien välillä olisikin sellainen menettely epäilemättä johtanut äärimmäisen korostettuun taisteluhallitukseen ja mahdollisesti presidentin asemalle varsin kohtalokkaisiin seuraamuksiin. Presidentti näyttää alun perin määrätietoisesti valinneen aivan toisen tien. Puolue-elinten ja eduskuntaryhmien kanssa ei näet ryhdytty mihinkään neuvotteluihin, vaan presidentti kääntyi välittömästi professori A. K. Cajanderin puoleen pyytäen häntä muodostamaan samantapaisen toimitusministeristön, jonka avulla — hänen silloinkin toi-

Lisäksi tulee tämänluonteisen hajoitushallituksen tietysti ottaa huomioon arkaluonteinen, poliittinen asemansa myöskin ohjelmassaan ja toiminnassaan. Toimintasuunnitelmaansa laatiessaan, joka yleisen tavan mukaisesti kiteytetään erityiseksi ohjelmajulistukseksi, hallituksen on syytä erityisesti korostaa asemaansa puoluepolitiikan ulkopuolella olevana toimitusministeristönä ja ilmoittaa pidättäytyvänsä varsinaisesti poliittisista ratkaisuista päätehtäväänsä, eduskunnan hajoitusta tietysti

---

miessaan pääministerinä — oli pari vuotta aikaisemmin päästy vaikeasta hallituspulasta. Erinäisistä vaikeuksista huolimatta Cajanderin onnistuikin parin, kolmen päivän kuluessa saada korkeiden virkamiesten piiristä kokoon ministeristö, jonka jäsenet olivat ensinnäkin pysyneet syrjässä puoluepolitiikasta ja toiseksi olivat kuitenkin lähempänä eduskuntaenemmistön muodostaneita oikeisto- ja keskustapuolueita eivätkä siis missään tapauksessa kallistuneet sosialidemokraatteihin päin (*Lindman* s. 231—232). Nämä kaksikin ministeristön jäsenkokoonpanon eri tekijää olivat omansa tehokkaasti korostamaan sen toimitusministeristöluonnetta ja varjelemaan presidentin aseman säilymistä puolueiden yläpuolella.

Puolueiden taholta suhtauduttiin yleensä lojaalisti valtionpäämiehen ottamaan askeleeseen. Jyrkkänä poikkeuksena on kuitenkin mainittava kokoomuspuolue, jonka taholta tehtiin, tällaisen tilanteen yleistä ristiriitaista luonnetta hyväksi käyttäen, voimakas yritys toimitusministeristöhankkeen onnistumisen estämiseksi. Uudessa Suomessa 17 ja 18/1 1924 julkaistussa kolmessa pääkirjoituksessa pyrittiin eduskunnan hajoittaminen esittämään maan edun kannalta suoranaisena onnettomuutena, miltei vain eräänlaisena sosialistien vaatimuksiin taipumisena, johon kukaan kunniallinen porvari ei voisi olla myötävaikuttamassa ja josta hallituksen jäseninä vain sosialistit itse voisivat vastata. Näissä artikkeleissa lausuttiin mm., että eduskunnan »vähemmistön, eikä enemmistön mielipide on sen jälkeen tullut määrääväksi sen kautta, että tasavallan presidentti, jolla on oikeus hajoittaa eduskunnan, on asettunut sen puolelle.» sekä että »— — —; porvarillinen virkamieshallitus pannaan palvelemaan sosialidemokraattien tarkoitusperiä — — —.» Porvareihin lukeutuvien henkilöiden suostuminen myötävaikuttamaan tähän arveluttavaan toimenpiteeseen, joka oli »isku maamme porvarillista mielipidettä vastaan», leimattiin maan edun vastaiseksi ja lausuttiin »jäävän nähtäväksi, kutka ne henkilöt ovat, joiden ainoa merkittävämpi hallitusteko tulee olemaan tämän onnettoman päätöksen toimeenpano». Myös puolueen maaseutulehdet kirjoittivat samaan suuntaan. Vrt. esim. Aamulehden ja Hämeen Sanomien pääkirjoituksia 17/1. Lisäksi lähetettiin 16/1 professori Cajanderille puolueen koko eduskuntaryhmän allekirjoittama kirjelmä, joka julkaistiin huomattavalla paikalla myös sanomalehdissä. Siinä pyydetään saattamaan ministeristön jäseniksi haluttavien, kokoomuspuolueeseen lukeutuvien henkilöiden tietoon eduskuntaryhmän vakaa käsitys mm. siitä, »että virkamieshallituksen muodostaminen, joka ottaa vastuulleen eduskunnan hajoituksen, on käsityksemme mukaan aivan vastoin kokoomuspuolueen eduskuntaryhmässä vallitsevaa mielipidettä siitä, mitä asema vaatii.»

Muiden puolueiden lehdet, muutamia maalaisliittolaisia lehtiä ehkä lukuunottamatta, sitävastoin yleensä arvostelivat, osaksi ankarastikin, kokoomuspuolueen menettelyä ja asettuivat kannattamaan toimitusministeristön muodostamista asial-

lukuunottamatta.[111] Niinikään on paikallaan, että ministeristö ohjelmassaankin selvästi korostaa asemansa tilapäistä, toimitusministeristölle ominaista väliaikaista laatua, ehkäpä nimenomaisesti ilmoittaen väistyvänsä syrjään heti, kun sen erikoistehtävä on suoritettu ja uusi säännönmukainen hallitus voidaan muodostaa.[112]

Viimeksi mainittu seikka onkin kohta, jossa tällainen toimitusministeristön luonteinen hajoitushallitus ehkä jyrkimmin eroaa ns. taisteluhallituksesta. Kun näet toimitusministeristö on ottanut tehtäväkseen oikeastaan vain eduskunnan hajoituksen aikaansaamisen ja suhtautuu periaatteessa neutraalisti kaikkiin muihin puolueiden välisiin kiistakysymyksiin, ei myöskään vaalien tuloksella ja uuden eduskunnan

---

lisesti soveliaimpana pääsytienä umpikujasta, tahtoen siten osaltaan myös tukea valtionpäämiestä tiellä, jolle hän oli astunut. Jos kokoomuspuolueen taholta yritetty, eräänlainen porvarillisten henkilöiden ministerilakko olisi onnistunut, olisikin tilanne epäilemättä muodostunut presidentille erittäin vaikeaksi. Vrt. myös *Tarkiainen* s. 184—186 ja 311—313 sekä *Lindman* s. 229—230.

[111] Cajanderin ministeristön ohjelmajulistus oli tässä suhteessa varsin erikoislaatuinen. Siinä tosin tuotiin selvästi ilmi ministeristön ja sen muiden tehtävien erikoisluonne, mutta ihmeellistä kyllä hallituksen päätehtävästä siinä ei mainittu sanaakaan. Tämä muodottomuus johtui ehkä siitä edellä mainitusta seikasta, että varsin yleisesti ja nähtävästi siis ehkä määräävälläkin taholla katsottiin tämän kysymyksen oikeastaan tulleen jo presidentin kannanotolla asiallisesti ratkaistuksi, minkävuoksi päätöksen tekemisen Cajanderin ministeristön istunnossa katsottiin ehkä olevan enää pelkkä muodollisuus, joka ei ohjelmajulistuksessa erityistä mainintaa ansainnut. Joka tapauksessa ohjelmajulistus on laadittu ikäänkuin eduskunnan hajoitus olisi ollut jo tapahtunut tosiasia, jonka pelkkään seuraukseen, uuden eduskunnan kokoontumiseen siinä on ainoastaan viittaus ja sekin vain toisen kysymyksen, nim. hallituksen toimiajan päättymistä koskevan maininnan yhteydessä. Vrt. myös *Tarkiainen* s. 313—314, jossa ohjelman sanamuoto on kokonaisuudessaan siteerattu.

[112] Cajanderin hajoitushallitus ilmoitti ohjelmassaan »tehtävänsä päättyvän niin pian kuin uuden eduskunnan kokoonnuttua edellytyksiä on parlamentaarisen hallituksen muodostamiselle». Nimenomaan sitä seikkaa, että hallituskysymys tuli esille valtiopäivien välisenä aikana, jolloin siis eduskunta ei ollut koolla, näkyykin eräillä tahoilla pidetyn miltei painavimpana syynä siihen, että turvauduttiin toimitusministeristöön. Vrt. esim. Hufvudstadsbladetin pääkirjoitusta 17/1 1924. Tilanne olikin siinä kohden kieltämättä samanlainen kuin silloin, kun Cajander v:n 1922 edustajanvaalien edellä muodosti ensimmäisen toimitusministeristönsä. Mutta tämä seikka oli tietysti aivan toisarvoinen sen rinnalla, että valtionpäämies tahtoi välttää taisteluhallituksen muodostamista ja pysytellä toimitusministeristön avulla puoluetaistelun yläpuolella.

Sitävastoin voidaan näiden ministeristöjen välillä nimenomaan parlamentaarisen suhteen siirtymistä koskevan rakennelmamme kannalta havaita sangen mielenkiintoisia rinnastuskohtia. Ne ovat näet kumpainenkin juuri tuollaisen siirtymä-

kannanotolla ole sille varsinaista poliittista merkitystä.[113] Uusi eduskunta voi tietysti tuoda esille mielipiteensä toimitusministeristönkin suorittaman eduskunnan hajoituksen tarpeellisuudesta, mutta ministeristön asemaan ja tehtävään ei tuollaisella mielipiteen ilmaisulla enää ole vaikutusta, koska ministeristö on silloin tehtävänsä suorittanut ja on jo väistymässä pois. Hallituksen ainoana varsinaisena päämääränä on ollut eduskunnan hajoittaminen ja uudistaminen vaalien avulla ja tämä päämäärä on silloin jo täydellisesti saavutettu. Uuden eduskunnan mahdollisella epäluottamuslauseella ei senvuoksi ole toimitusministeristölle käytännöllistä merkitystä muuta kuin siinä tapauksessa, että se luopuisi toimitusministeristön asemastaan ja aikoisi erikoistehtävänsä suorituksen jälkeenkin pysyä paikoillaan. Luonnollisinta myös on, että ministeristö eroaa viimeistään uuden eduskunnan kokoontuessa.[114]

---

kauden ministeristöjä ja sellaisina toisilleen jokseenkin läheistä sukua. Huomiotamme onkin omansa herättämään, että ne jäsenkokoonpanoltaan ja osaksi muultakin poliittiselta luonteeltaan ovat hyvin samankaltaiset. Niiden välillä on kuitenkin eritoten meidän tutkimuksemme kannalta pantava merkille se tärkeä ero, että v:n 1924 ministeristö oli aktiivisesti katkaisemassa ja siirtämässä luottamussuhdetta vanhalta eduskunnalta uudelle, kun taas Cajanderin ensimmäinen ministeristö oli siinä kohdin passiivinen, koska siirtymisilmiö silloin tapahtui välittömästi lain nojalla, säännöllisillä edustajanvaaleilla. Vrt. myös tässä edellä viitettä 81 sekä *Tarkiainen* s. 309—317 ja 229—233.

[113] Kuitenkin on tietysti asianmukaista, että hajoitushallitus jää paikoilleen ja vastaamaan toimenpiteistään uuden eduskunnan edessä. Mainittakoon, että Tanskassa 1920 kuningas joutui yleisen mielipiteen painostuksesta vapauttamaan Lieben hajoitushallituksen jo viikon kuluttua hajoitustoimenpiteestä ja nimittämään tilalle virkamiesministeristön. *Meyer* s. 487.

[114] Näin menettelikin Cajanderin hajoitushallitus. Eduskunnan kokoontuessa ei hajoitustoimenpiteen johdosta kuulunut miltään taholta tyytymättömyyden ilmauksia eroavalle hallitukselle. Erojaispuheessaan hallitukselle tasavallan presidentti saattoi todeta: »Ja mitä Hallituksen erikoistehtävään tulee, on sekin toteutettu. Valtiollinen elämä on saatettu säännöllisille raiteille, edustajanvaalit on laillisessa järjestyksessä toimitettu, kansaneduskunta on kokoontunut säännönmukaisessa kokoonpanossa ja sen toiminta on näyttäytynyt niin säännölliseksi ja menestykselliseksi kuin konsanaan.» *Ståhlberg,* Puheita 1919—1925 s. 142. Vrt. myös *Ståhlberg* s. 66—67.

Samoin menetteli myös Ingmanin ministeristö 1919. Eronpyyntökirjelmässä pääministeri lausui: »Valtioneuvosto nykyisessä kokoonpanossaan muodostettiin viime Eduskunnan ryhmien kesken tehdyn sopimuksen perusteella, joka mm. sisälsi, että uudet edustajanvaalit olivat ensi tilassa toimitettavat. Valtioneuvosto käsitti tehtävänsä tulevan kestämään kunnes nämä vaalit olivat toimitetut ja uusi Eduskunta saattoi kokoontua. Kun uusi Eduskunta nyt kokoontuu, pyytävät kaikki valtioneuvoston jäsenet, edellä esitettyyn viitaten, kauttani saada asettaa paikkansa Valtionhoitajan käytettäväksi.»

Taisteluhallituksen varsinainen tehtävä ei sitävastoin rajoitu hajoitustoimenpiteeseen, eipä eduskunnan hajoitusta ole pidettävä edes sen päätehtävänä. Senvuoksi se ei oikeastaan olekaan luonteeltaan niin puhdas hajoitushallitus kuin edellä selvittelemämme toimitusministeristö. Hajoitustoimenpide ei ole taisteluhallitukselle päämäärä vaan päinvastoin vain keino, jonka avulla jokin muu kiistakysymys koetetaan saada toisenlaiseen ratkaisuun kuin eduskunnan enemmistö ja siihen nojannut edellinen hallitus olisivat tahtoneet. Sen keskeisen merkityksen ja vaikutuksen vuoksi, mikä parlamentaarisessa kansanvallassa on poliittisilla puolueilla, muodostuu erillisestä kiistakysymyksestä tällaisessa tapauksessa helposti kuitenkin samalla myös laajempi suuntakysymys, jonka ratkaisemisesta saattaa riippua valtion asioiden hoito pitemmällekin tulevaisuuteen. Senvuoksi on luonnollista, että taisteluhallitus ei voi käsittää tehtäväänsä toimitusministeristön tapaan rajoitetuksi ahtaan väliaikaiseksi. Sen on pysyttävä paikallaan oikeastaan niin kauan, kunnes sen aloittamassa, luonteeltaan puoluepoliittisessa taistelussa on ratkaisu kallistunut puolen tai toisen voitoksi.

Taisteluhallitus odottaa niin ollen uusien vaalien tulosta ja uuden eduskunnan kokoontumista aivan toisenlaisella mielenkiinnolla kuin toimitusministeristön luonteinen hajoitushallitus. Näistä seikoista riippuu näet sekä taisteluhallituksen itsensä että sen ajaman asian kohtalo. Jos vaalien tulos on ollut sellainen, että uusi eduskunta antaa taisteluhallitukselle luottamuksensa, se merkitsee tietysti myös sitä, että eduskunta itse kiistakysymyksessäkin tulee asettumaan taisteluhallituksen omaksumalle kannalle. Taistelu on silloin päättynyt valtionpäämiehen ja hänen ministeristönsä voittoon. Parlamentaarisessa tilanteessa on tapahtunut ratkaiseva muutos. Ministeristöltä on uuden eduskunnan luottamuslauseen johdosta kadonnut taisteluhallituksen luonne ja siitä on tullut poliittisestikin täysin säännönmukainen parlamentaarinen hallitus. Valtioelämä on silloin taas säännöllisessä uomassaan.

Mutta jos vaalien tulos päinvastoin muodostuu tappioksi hallitukselle ja valtionpäämiehelle, se saattaa johtaa erittäin vakaviin seuraamuksiin. Ensimmäisenä luonnollisena tuloksena on silloin uuden eduskunnan epäluottamuslause hajoitushallitukselle, jonka on sen johdosta pakko erota, ellei se ole jo aikaisemmin eronnut, esim. heti vaalien tuloksen tultua tunnetuksi. Hajoitushallituksella, kuten myöhemmin vielä tarkemmin esitämme, ei näet enää ole oikeutta saman kysymyksen vuoksi ryhtyä hajoittamaan myös uutta eduskuntaa. Uuden eduskunnan epäluottamuslause on sille lopullinen tuomio, johon ei voi enää muutosta hakea. Hajoitushallituksella ei tappion sattuessa siis ole

muuta mahdollisuutta kuin erota, ja sijalle on luonnollisimmin tulemassa takaisin juuri se parlamentaarinen ministeristö, joka valtionpäämiehen asioihin puuttuessa joutui luopumaan vallasta.[115] Samalla tavoin on tällaisessa tapauksessa luonnollista, että valtionpäämiehen ja hajoitushallituksen aikoman kiistanalaisen toimenpiteen, mikäli sen toteuttaminen riippuu eduskunnan hyväksymisestä, täytyy raueta. Välittömiltä vaikutuksiltaan tappio on siis täydellinen.

Mutta sen seuraamukset ovat omansa ulottumaan vielä pitemmälle ja laajemmalle. Väistymään joutuvan taisteluhallituksen tilalle presidentin on nimitettävä ministeristö, jonka hän voi olettaa nauttivan uuden eduskunnan luottamusta. Vasta sen jälkeen kun epäluottamuslauseen saaneen taisteluhallituksen tilalle on saatu eduskunnan luottamukseen nojaava ministeristö, valtioelämä voi vapautua siitä vakavasta järkytyksestä ja häiriötilasta, johon taisteluhallituksen yrittäminen varsinkin epäonnistuessaan on omansa maan saattamaan. Poliittisista olosuhteista riippuen saattaa tuollainen palaaminen säännölliseen eduskunnan ja hallituksen väliseen parlamentaariseen suhteeseen sujua kenties pieninkin hankauksin, mutta se voi myös kohdata suuriakin vaikeuksia. Järkytys on voinut olla niin voimakas, että tasapainon saavuttaminen sen jälkeen ei olekaan helppoa.

Uuden eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön muodostamiselle voi näet koitua vaikeita poliittisia esteitä. Taisteluhallitus ja hajoitustoimenpide muodostuvat pakosta aina eräänlaiseksi iskuksi vasten niitä puolueita, jotka muodostivat hajoitetun eduskunnan enemmistön ja jotka olettamassamme tapauksessa ovat siis enemmistönä palanneet uuteenkin eduskuntaan. Näiden enemmistöpuolueiden suhtautumisesta tilanteeseen riippuvat eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön muodostamisen mahdollisuudet. Jos enemmistöpuolueet omaksuvat hallituksen muodostamisessa normaalin asenteen, ei hallituspulan ratkaiseminen poikkea säännönmukaisista oloista. Mutta saattaa olla mahdollista, että enemmistöpuolueet, joille presidentti toimenpiteellään oli heittänyt taisteluhansikkaan, eivät katsokaan saavansa riittävästi hyvitystä siitä, että taisteluhallitus väistyy syrjään ja sijalle muodostetaan niiden luottamusta nauttiva ministeristö. Enemmistöpuolueet voi-

[115] Siihen tapaan kävi lopulta myös Ranskassa kuulun »toukokuun 16 päivän» jälkeen, vaikka Mac Mahon selvästä tappiostaan huolimatta aluksi säilytti vallassa hajoitushallituksen sekä senjälkeen nimitti vielä uuden epäpoliittisen ministeristön, jota edustajakamari myöskään ei voinut hyväksyä. Vasta 13/12 1877 Mac Mahon nimitti täysin parlamentaarisen Dufauren ministeristön. *Israël* s. 104—119, *Haikal* s. 80, *Gmelin* s. 202—203, *Barthélemy & Duez* s. 692 ja *Staaff* I s. 229—232, 299 ja 233.

vat toisin sanoen asettua sille kannalle, että taistelua on jatkettava. Ja silloin on niiden vuoro ryhtyä hyökkäämään.

Niiden taisteluaseena on tällaisessa tapauksessa lähinnä ns. ministerilakko.[116] Tämä merkitsee sitä, että eduskunnan enemmistöpuolueet kieltäytyvät myötävaikuttamasta uuden ministeristön muodostamiseen ja epäluottamuslauseella kaatavat jokaisen ministeristön, jonka valtionpäämies nimittää, olipa se millainen tahansa. Kun puoluekuri jo sellaisenaankin voi estää poliitikkoja suostumasta valtioneuvoston jäseniksi ja ministeristöjen kohtalo parlamentaarisessa järjestelmässä sitäpaitsi riippuu loppujen lopuksi tietysti eduskunnan luottamuksesta, saattaa ministerilakko muodostua varsin tehokkaaksi aseeksi. Sen avulla ynnä siihen liittyvällä hallituksen esitysten järjestelmällisellä hylkäämisellä, vieläpä tulo- ja menoarvionkin kieltämisellä eduskunnan enemmistö voi saattaa valtiokoneiston tärkeimmältä osaltaan seisahdustilaan. Äärimmäisenä tuloksena siitä saattaa olla sellainenkin mahdollisuus, että valtionpäämies, jonka kanssa eduskunnan enemmistö ei suostu minkäänlaiseen yhteistoimintaan, katsoo joutuneensa tilanteeseen, josta ei löydy muuta pääsyä kuin hänen oma eroamisensa.[117] Tällä tavoin saattaa valtionpäämies, jonka ote taisteluhallituksen muodostamisessa ja eduskunnan hajoituksessa sen avulla merkitsee henkilökohtaista vallankäyttöä ja laskeutumista korkeasta asemasta puolueiden yläpuolelta keskelle niiden välistä taistelua, siis joutua itse asiassa

---

[116] Ministerilakosta vrt. esim. *Tarkiainen* s. 149—155, *Redslob* s. 226—229, *Gordon,* La Responsabilité s. 171, 179, 184, 198—205 ja 267—270 ja *sama,* Le rôle du chef de l'État s. 4—5 ja 289—292, *Simonsson* s. 219 ja 283—288, *Haikal* s. 80, *Gmelin* s. 210 ja 215—222, *Fournier* s. 157 sekä *Tarkiainen,* Suomalainen Suomi 1939 s. 387—397.

[117] Mainittakoon, että Ranskan parlamentti on ainakin kerran, nim. 1924 tuollaisen ministerilakon avulla selvästi pakottanut tasavallan presidentin eroamaan. Se ei tosin tapahtunut taisteluhallituksen eikä parlamentin hajoituksen vuoksi, vaan ainoastaan sen vuoksi, että presidentti Millerand oli pyrkinyt saamaan itselleen entistä suurempaa vaikutusvaltaa ja aikaansaamaan sitä tarkoittavia valtiosäännön muutoksia. V. 1924 toimitetut säännölliset edustajanvaalit tuottivat presidentin ja pääministeri Poincarén hallituksen yhteiselle tätä tarkoittavalle politiikalle tappion, eikä uusi parlamentti suostunut hyväksymään mitään presidentin nimittämää ministeristöä. Tämän vuoksi Millerandin oli 11/6 1924 pakko erota. — Myös presidentti Grévyn eroaminen 1/12 1887 tapahtui olosuhteissa, jolloin ministerilakko oli ainakin uhkaamassa. Ks. *Simonsson* passim ja eritt. s. 247—309, *Tarkiainen* s. 149—152 ja *sama,* Suomalainen Suomi 1939 s. 390—394, *Gordon,* La Responsabilité s. 199—204, *Gmelin* s. 208—222, *Duguit* IV s. 551—558, *Barthélemy & Duez* s. 622, 631—633 ja 670—671, *Dendias* s. 58 ja 92—93, *Leyret* s. 127—132 ja 245—257, *Fournier* s. 157, *Redslob* s. 227—229, *Wandersleb* s. 102, *Capitant* s. 7 sekä *Haikal* s. 80, 486—487 ja 493—494.

selvään ja välittömään vastuunalaisuuteen tuollaisesta toimenpiteestään.[118]

Näyttäisi tosin siltä, että ministerilakkoon ryhtyminen johtaa tielle, joka ei enää oikeastaan pysy meidän valtiosääntömme asettamien rajojen puitteissa.[119] Tosin valtiosääntömme pykälät eivät aseta mitään rajoituksia eduskunnan oikeudelle antaa hallituksille epäluottamuslauseita. Mutta johdonmukainen ministerilakon asenne eduskunnan enemmistön taholta voi rakentua vain sille ajatukselle, että tasavallan presidentti voitaisiin tällä tavoin saattaa välittömään vastuunalaisuuteen toimenpiteestään ja sen nojalla eroamaan kesken toimikauttaan. Ja tällaista ajatusta täytynee pitää meidän valtiosäännöllemme vieraana.[120] Tosin ei presidenttiä ole meillä millään nimenomaisella säännöksellä

---

[118] Valtionpäämiehen vastuunalaisuutta taisteluhallituksen muodostamisesta pitää välttämättömänä *Gordon,* La Responsabilité s. 207 ja 269—270 ja *sama,* Le rôle du chef de l'État s. 277—279, 283 ja 288—292. Samoin myös *Tarkiainen* s. 144 ja *Couzinet* s. 534—535. Päinvastaiseen suuntaan *Barthélemy,* Valeur de la liberté s. 185 ja *Burdeau* s. 398. Vrt. myös *Haikal* s. 513—514 ja 517.

Valtionpäämiehen ja kansaneduskunnan välisen ristiriidan jatkuessa ja kärjistyessä äärimmilleen näyttääkin itse asiassa siltä, että valtionpäämiehen vastuunalaisuus toisaalta ja parlamentin hajoitus toisaalta alkavat yhä selvemmin esiintyä ikäänkuin toistensa antipodeina samaan tapaan, kuin edellä viitteessä 82 olemme todennut pidettävän ministeristön vastuunalaisuutta toisaalta ja parlamentin hajoitusta toisaalta säännöllisessä parlamentaarisessa tilanteessa. Saksan valtakunnan (11/8 1919: 43,2 §) ja Espanjan (9/12 1931: 82,4 §) valtiosäännöissä tämä vastakohtaisuus oli saanut loogillisen lainsäädännöllisenkin ilmaisun sikäli, että epäonnistuneesta presidentin erottamisyrityksestä oli säädetty seuraukseksi automaattinen parlamentin hajoitus sekä myös sikäli, että viimeksi mainittu valtiosääntö nimenomaan asetti presidentin erottamisen seuraamukseksi epäonnistuneesta toiskertaisesta parlamentin hajoituksesta. Tätä tietä lieneekin presidentti Alcala Zamoran erottaminen 7/4 1936 tapahtunut. Vrt. *Tarkiainen* s. 173, *sama,* Suomalainen Suomi 1939 s. 389, *Gordon,* La Responsabilité s. 267—269, *Wuermeling* s. 362—363 sekä *Burdeau* s. 221—223, 237—238 ja 291—292.

[119] Ranskan valtiosäännön osalta lausuu *Simonsson* s. 283: »Formellt sett kan man lika litet säga om ministerstrejken, att den är inkonstitutionell som att den är konstitutionell; den ligger utanför författningen.» Samaan suuntaan myös esim. *Esmein* II s. 223, *Duguit* IV s. 556—558, *Barthélemy & Duez* s. 622 ja 632 ja *Barthélemy,* esipuheessaan (s. IX), *Gordonin* teokseen La Responsabilité du Chef de l'État dans la pratique constitutionnel récente sekä *Hauriou* s. 415. Päinvastoin *Gordon,* La Responsabilité s. 203—205 ja 267—270, *Carré de Malberg* II s. 103, *Hoffman* s. 270. Vrt myös *Gmelin* s. 222.

[120] Samoin *Tarkiainen,* Suomalainen Suomi 1939 s. 393. Vrt. myös *Erich* II s. 96—97. *Erich,* JFT 1923 s. 27—29 on katsonut, että eduskunta ei 1918—1919 olisi voinut peruuttaa valtionhoitajallekaan annettua toimivaltaa ja siten saattaa tätä väliaikaistakaan valtionpäämiestä vastuunalaiseksi. — Tosiasia kuitenkin on, että

julistettu poliittisesti vastuuttomaksi. Mutta oltiinpa presidentin poliittisen vastuunalaisuuden mahdollisuudesta ja sen ilmenemismuodoista mitä mieltä hyvänsä,[121] näyttää ilmeiseltä, että niin kauan kuin presidentti puolestaan pysyy rajoissa, jotka valtiosääntö hänen vallankäyttelylleen asettaa, ei ministerilakolle taivutuskeinona häntä vastaan voida meidän valtiosäännöstämme saada oikeudellista tukea. Presidentin eroaminen kesken toimikauttaan poliittisista syistä on ilmeisesti valtiosääntömme hengen vastaista.[122]

Siitä huolimatta saattaa ministerilakon yrittäminen tietysti joissakin oloissa tulla käytännössä kysymykseen.[123] Eduskunnalla on muodollinen valta milloin tahansa ilmaista epäluottamuksensa ministeristölle, eikä ole mitään välittömiä oikeudellisia takeita sitä vastaan, että tuota valtaa yritetään käyttää myös presidentin pakottamiseksi eroamaan. Jos ministerilakkoon ryhdytään sen jälkeen kun eduskunta on taisteluhallituksen avulla hajoitettu ja vaalien jälkeen uudelleen kokoontunut, saattaa lakon murtamiseksi vuorostaan tulla kysymykseen jopa eduskunnan toiskertainen hajoittaminen joko saman tai uudestaan muodostetun taisteluhallituksen myötävaikutuksella. Tällainen toimenpide saattaa tosin merkitä samaa kuin pahan poistaminen vieläkin pahemmalla, mutta joissakin oloissa tilanne voi kenties muodostua sellaiseksi, että muutakaan ulospääsytietä ei voida löytää. Silloin joutuu punnittavaksi vastakkain kaksi äärimmäisyyttä, joista kumpaistakin sinänsä on oikeastaan pidettävä valtiosäännön vastaisena: toisaalta ministerilakko eduskunnan enemmistön taholta ja toisaalta toiskertainen hajoitus tasavallan presidentin taholta. Menettelyn arvioiminen tällaisissa tilanteissa ei voi enää tapahtua valtiosäännön pykälien poh-

---

ainoa tapaus, jolloin vastuunalaisuuden on katsottava pakottaneen meidän valtiomme päämiehen eroamaan kesken toimikauttaan, on sattunut juuri valtionhoitajakauden aikana. P. E. Svinhufvud katsoi näet 1918 välttämättömäksi luopua valtionhoitajan paikalta valtiomuotokysymyksen saatua käänteen, joka oli jyrkästi hänen ajamansa suunnan vastainen.

121 Tasavallan presidentin poliittisen vastuunalaisuuden ja sen eri muotojen soveltuminen parlamentaariseen järjestelmään on erittäin vaikea valtio-opillinen pulmakysymys, jonka selvittämiseen meillä ei tässä yhteydessä ole tilaisuutta. Vrt. siitä esim. *Constant* s. 22—28, *Duguit* II s. 659, 663 ja seur., *Staaff* I s. 217—229 ja *Simonsson* s. 7, 61, 105—106, 109, 117, 122, 209 ja 218—221 sekä *Tarkiainen*, Suomalainen Suomi 1939 s. 387—397.

122 Samaan tapaan Ranskan osalta *Simonsson* s. 220—221.

123 *Simonsson* s. 285—288. *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 292 pitää ministerilakkoa mahdollisena nimenomaan myös Suomessa. Vrt. myös *Tarkiainen* s. 151—155 ja *samä*, Suomalainen Suomi 1939 s. 395—396.

jalta. Mikäli oikeudellisia mittapuita ylipäänsä voidaan silloin soveltaa, täytynee niiden nojautua koko valtiojärjestyksen yleisimpiin periaatteisiin, sen kokonaisluonteen ominaisuuksiin, jotka oikeudellisina käsitteinä ovat kuitenkin jo sangen epämääräisiä. Siitä huolimatta saattaa tietysti tuollaisen tilanteen käytännössä ehkä sattuessa ratkaisun suorittaminen muodostua välttämättömäksi. Silloin voinee tulla kysymykseen sekin, että toimenpiteisiin ryhdytään jonkinlaisen valtiollisen hätäoikeuden pohjalta lähtien.[124]

Taisteluhallituksen muodostaminen ja eduskunnan hajoitus sen avulla voi, silloin kun toimenpiteen poliittiset seuraamukset kääntyvät epäsuotuisaan suuntaan, johtaa siis sellaisille valtiosäännön kannalta vieraille teille kuin ministerilakkoon ja sen seurauksena joko tasavallan presidentin pakolliseen ennenaikaiseen eroon taikka eduskunnan toiskertaiseen hajoittamiseen, jotka vuorostaan jo oikeastaan voivat merkitä siirtymistä ns. presidiaalikabinetteihin[125] ja yleensäkin parlamentarismille vieraaseen, jopa vastakkaiseen ns. presidiaaliseen järjestelmään.[126]

Niin suuresti kuin toimitusministeristön luonteinen hajoitushallitus

[124] Valtiollisesta hätäoikeudesta ks. esim. *Castberg* II s. 470—483 ja *Poetzsch-Heffter*, JöR 1933—1934 s. 141—142. Vrt. myös *Matter* s. 115.

[125] Saksassa Weimarin tasavallan loppuaikoina oli vähitellen siirrytty presidiaalikabinettien järjestelmään. Tällaisen kehityksen syynä ei siellä näytä oikeastaan olleen niinkään paljon taisteluhallitusten muodostaminen ja yleensäkään taisteluasenne valtakunnan presidentin ja valtiopäivien välillä. Syynä oli pikemminkin puoluehajaannuksesta johtuva valtiopäivien kykenemättömyys aikaansaamaan hallituskelpoisia enemmistöjä ja muutenkaan mukautumaan silloisiin suuriin poliittisiin vaikeuksiin. Seurauksena oli valtiopäivien joutuminen yhä enemmän taka-alalle ja niiden sijasta presidentin ja häneen nojaavien ministeristöjen merkityksen tavaton kasvaminen, kunnes tämä valtiosäännönvastainen kehitys lopulta päätyi suoranaiseen kumoukseen ja Weimarin valtiosäännön täydelliseen syrjäyttämiseen kansallissosialistisen järjestelmän tieltä. Vrt. *Hausen* s. 42—61, *Poetzsch-Heffter*, JöR 1933—1934 s. 159—175, *Fournier* s. 65—70 ja *Burdeau* s. 339—356.

[126] Tuollaisen presidiaalijärjestelmän, jonka luonnetta ja eroavaisuutta parlamentaarisesta järjestelmästä meillä ei ole nyt tilaisuutta lähemmin pohtia, ovat viime aikoina olleet pakotettuja omaksumaan useat sellaiset valtiot, jotka eivät ole kyenneet ylläpitämään parlamentarismia. Presidiaalijärjestelmässä ei parlamentin epäluottamuslauseen säännönmukaisena seuraamuksena oikeastaan ole ministeristön ero vaan päinvastoin parlamentin hajoitus, jonka silloin voi sanoa saavan tavallaan symmetrisesti vastakkaisen merkityksen kuin parlamentaarisessa järjestelmässä. Vrt. *Mirkine-Guetzevitch*, Bulletin législ. comp. 1935—1936 s. 87 sekä *Piip*, Lakimies 1940 s. 23. Esimerkkinä eräänlaisesta presidiaalisenkin tai sellaiseen ainakin vahvasti kallistuvan järjestelmän erikoisuudesta tai kenties sen lievennyksestä voidaan mainita se Viron valtiosäännön (17/8 1937) kohta (68 §), jossa sää-

muuten poikkeaakin taisteluhallituksesta, saattaa siihenkin turvautuminen tietysti joissakin tapauksissa olla omansa johtamaan valtioelämän lopulta samanlaisille arveluttaville poluille. Se seikka, että tällainen hajoitushallitus ei lainkaan aseta päämääräkseen varsinaista säännönmukaista luottamuksellista yhteistyötä uuden eduskunnan kanssa, vaan oma-aloitteisella syrjään vetäytymisellä jättää valtionpäämiehen ikäänkuin yksin hoitamaan suhteensa uuteen eduskuntaan, saattaa olla omansa tuomaan presidentin henkilökohtaisen panoksen ja myös vastuunalaisuuden siitä kenties korostetumpanakin esille kuin eduskunnan hajoituksessa taisteluhallituksen avulla.[127] Ja jos uuden eduskunnan enemmistöpuolueet ottavat taisteluasenteen valtionpäämiestä vastaan, ne voivat ministerilakon avulla tietysti saattaa hänet aivan samanlaiseen tilanteeseen kuin taisteluhallituksen avulla toimeenpannun eduskunnan hajoituksen jälkeen.[128]

Oikeudellisesti on hajoitushallituksen muukin asema ja toimivalta sitävastoin aivan sama riippumatta siitä, onko sillä poliittisesti toimitusministeristön vai taisteluhallituksen luonne. Hajoitushallituksen oikeudellinen asema ja toimivalta ovat, kuten jo aikaisemmin on viitattu, näet

---

detään, että jos presidentin hajoitettua parlamentin siitä syystä, että tämä oli antanut hallitukselle epäluottamuslauseen, uusikaan parlamentti ei hyväksy tuota hallitusta, on presidentin siitä luovuttava eikä hänellä siis enää näyttäisi olevan toiskertaisen hajoituksen mahdollisuutta.

Mainittakoon, että *Gordon,* La Responsabilité s. 162 ja 191 pitää jokaista hajoitustoimenpidettä erityisen hajoitushallituksen avulla jo paremmin presidiaaliseen kuin parlamentaariseen järjestelmään kuuluvana.

127 Vrt. *Tarkiainen* s. 143—155 ja 316—317 ja *sama,* Suomalainen Suomi 1939 s. 394—395.

128 Meillä 1924 toimitusministeristön avulla toimeenpannun eduskunnan hajoituksen jälkeen ei uuden eduskunnan taholta esitetty eroavalle hajoitushallitukselle enempää kuin yleensä muutenkaan hajoitustoimenpiteen johdosta ainoatakaan moitteen sanaa. Toimenpiteen voi sanoa poliittisessa mielessä onnistuneen yhtä täydellisesti kuin sitä oikeudellisessa mielessä on pidettävä moitteettomana. Syystä kyllä näyttääkin silloinen tasavallan presidentti, joka toimenpiteeseen uskaltautuessaan joutui panemaan koko asemansa vaakalaudalle, erityisesti korostavan uuden eduskunnan yksimielisesti lojaalia suhtautumista. *Ståhlberg* s. 66—67. Vrt. myös *Ståhlberg,* Puheita 1919—1925 s. 142.

Kuvaavaa Tarkiaisen käsitykselle, jonka mukaan Cajanderin ministeristöä olisi pidettävä ainakin »taisteluhallitusta muistuttavana ministeristönä», voidaan mainita, että hän joutuu v:n 1924 hajoitustapauksen seurauksia pohtiessaan ihmetellen toteamaan, ettei niistä löydy merkkiäkään vastavaikutuksesta taisteluhallitukselle. Syyksi tähän ilmiöön hän päätyy mm. arvelemaan meillä vallitsevan »tasavaltalaisen hengen» kehittymättömyyttä. *Tarkiainen,* Suomalainen Suomi 1939 s. 395—397.

samat kuin säännönmukaisenkin ministeristön. Mitä erityisesti tulee valtiosäännön edellyttämään eduskunnan luottamukseen, jota valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia, voidaan ainakin edellä esittämämme parlamentaarisen suhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman kannalta katsoa kummankinlaisen hajoitushallituksen täyttävän tämän vaatimuksen aivan samanlaisella oletetulla tavalla kuin mikä muu ministeristö tahansa, joka myötävaikuttaa hajoitustoimenpiteeseen vastoin eduskunnan omaa tahtoa.[129]

Nimenomaan toimitusministeristön kohdalta, joka siis on alun perin asettanut määräkseen erota odottamatta varsinaista yhteistoimintaa uuden eduskunnan taholta, tuollainen oletettu parlamentaarinen luottamus poliittiselta kannalta katsottuna tosin nojaa varsin epämääräiselle pohjalle.[130] Mutta toiminitusministeristön asema hajoitushallituksena ei tässä kohdin kuitenkaan eroa millään tavalla siitä, mikä poliittisesti on kaikille muillekin toimitusministeristöille ominaista. Jokaisen toimitusministeristön kohdalta, se kun ei nojaudu puolueisiin, vaan on päinvastoin pyritty kokoonpanemaan niiden ulkopuolelta, eduskunnan luottamuksen nauttiminen varsinaisessa poliittisessa mielessä on näet varsin kysymyksenalaista.[131] Toimitusministeristön muodostamiseenhan ryhdytään oikeastaan vain silloin, kun hallituspulaa ei saada ratkaistuksi poliittisten puolueiden pohjalta, taikka siis myös silloin, kun tuollaisen puoluehallituksen aikana on jouduttu sellaiseen umpikujaan, että siitä ei ole muuta pääsyä kuin eduskunnan hajoitus, jota eduskunnan enemmistö ja siihen nojaava ministeristö kuitenkin vastustavat. Huolimatta tällaisesta parlamentarismille ja puolueiden luottamukselle poliittisessa mielessä oikeastaan vastakkaisesta luonteestaan täytyy myös toimitusministeristöjen katsoa oikeudelliselta kannalta täyttävän valtiosäännön asettaman luottamus-vaatimuksen. Senvuoksi niiden oikeu-

[129] Kun hajoitushallitus vain tuollaisen uuden eduskunnan oletetun luottamuksen varassa voi ryhtyä varsinaiseen päätehtäväänsä eli siis niin korkeasti poliittiseen ja tärkeään ratkaisuun kuin hajoitustoimenpiteeseen, olisi epäjohdonmukaista asettaa sille tavallisuudesta poikkeavia oikeudellisia rajoituksia muissakaan suhteissa. Tosin hajoitushallitus voi poliittisista syistä pidättäytyä tärkeistä ratkaisuista esim. ennen uusien vaalien tuloksen tunnetuksi tulemista, mutta ainakin meidän oikeutemme kannalta on torjuttava sellainen käsitys, että hallituksen valtuudet rajoittuisivat vain jonkinlaisten juoksevien asioiden hoitamiseen, kunnes vaalien tulos on sen valtuudet vahvistanut. Tällaisen käsityksen esittää esim. *Gordon,* La Responsabilité s. 161.

[130] Ks. myös *Tarkiainen,* Suomalainen Suomi 1939 s. 388—389.

[131] *Lindman* s. 185—186 ja 313 katsoo niiden täyttävän ns. negatiivisen luottamus-vaatimuksen periaatteessa samalla tavoin kuin vähemmistöhallituksetkin.

dellinen asema on periaatteessa sama kuin säännönmukaisten parlamentaaristen ministeristöjen.[132]

Se luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen kannalta varsin erikoinen asema, minkä täytyy katsoa jokaisellakin ministeristöllä olevan aina, kun eduskunta hajoitetaan vastoin sen omaa tahtoa, tulee tällä tavoin oikeastaan vain erityisen korostettuna esille hajoitushallitusten kohdalla. Periaatteessa tilanne on samanlaatuinen, olipa kysymyksessä hajoitushallitus, joka syntymästään lähtien on nojannut tuon uuden, vastavalittavan eduskunnan luottamukseen, taikka sellainen muu ministeristö, joka tosin aikaisemmin on nauttinut hajoitettavan eduskunnan luottamusta, mutta joka on tuon luottamussuhteen katkaissut ja hajoitustoimenpiteeseen ryhtymällä siirtynyt uudelta eduskunnalta odotettavissa olevan luottamuksen nojaan. Eroavaisuus näiden kummankin vaihtoehdon osalta ei kohdistu ministeristön oikeudelliseen asemaan, toimivaltuuksiin eikä vastuunalaisuuteen hajoitustoimenpiteen jälkeen. Nämä seikat ovat kummassakin tapauksessa periaatteellisesti samanlaiset.

Eroavaisuutta on sitävastoin siinä tosiasiallisessa tapausten kulussa, joka kuuluu tilanteen aikaisempaan vaiheeseen. Oikeudelliselta kannalta tuo eroavaisuus tiivistyy siihen edellä jo selvitettyyn erilaiseen tapaan, jolla tilanne kummassakin tapauksessa kärjistyy luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkaisemiseen vanhan eduskunnan osalta ja sen siirtämiseen uuteen kohdistuvaksi. Toisessa parlamentaarisen suhteen katkaiseminen vanhan eduskunnan osalta ja sen siirtäminen uudelle tapahtuu sen ministeristön toimesta, joka aikaisemmin itse on tuohon hajoitettavaan eduskuntaan nojannut. Hajoituksen tapahtuessa erityisen hajoitushallituksen myötävaikutuksella tuo katkaiseminen ja siirtäminen korostuu sitävastoin valtionpäämiehen henkilökohtaiseksi toimenpiteeksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa on eroavaisuutta vielä siinä, muodostetaanko hajoitusministeristö varsinaiseksi taisteluhallitukseksi vai voidaanko hajoitus suorittaa vain toimitusministeristön myötävaikutuksella.

Niin suuria eroavaisuuksia, jopa vastakkaisia piirteitä kuin nämä vaihtoehdot poliittiselta ja valtio-opilliselta kannalta saattavatkin sisältää, näyttäisi olevan mahdollista saada parlamentaarisen suhteen katkaisemista ja siirtämistä koskevan rakennelman avulla niihin oikeudelliselta kannalta yhtenäinen ja johdonmukainen selitys. Paitsi sitä, että

---

[132] *Erich* II s. 87 ja *Ståhlberg* s. 72. Vrt. myös *Tarkiainen* s. 143—144, 308 ja 316—317 sekä *Lindman* s. 189 ja 233.

nämä erilaiset tapaukset tuon rakennelman avulla saadaan mahtumaan samaan oikeudelliseen kaavaan, saattaa tuo rakennelma toisaalta olla vielä omansa helpottamaan niille ominaisten erikoisuuksienkin ymmärtämistä, mikä muuten näyttää tuottavan teoreetikoille huomattavia vaikeuksia.[133]

Siten on erityisesti valtionpäämiehen aloitteesta hajoitushallituksen avulla suoritettavan parlamentin hajoituksen selittäminen merkinnyt

---

[133] Niille arvioinneille, joita hajoitushallitusten asemasta tapaa tieteellisessä kirjallisuudessa, näyttäisi yleensä olevan ominaista puutteellinen tai epäjohdonmukainen käsitys tavasta, millä hajoitusvallan käyttäminen vastoin hajoitettavan parlamentin tahtoa on sovitettava yhteen parlamentaarisen vastuunalaisuus- ja luottamus-vaatimuksen kanssa. Tämän voinee katsoa johtuvan siitä, että ne eivät rakennu sille edellä esittämällemme konstruktiolle, jonka mukaan ministeristön on tällaisessa tapauksessa aina oletettava toimivan uuden, vasta valittavan parlamentin luottamuksen varassa ja sille vastuunalaisena, joten hajoitettavan eduskunnan luottamuksella ei ole niiden asemalle merkitystä.

Niinpä *Erich,* Svensk Tidskrift 1924 s. 98 koettaessaan osoittaa, että Cajanderin hajoitushallitus v. 1924 ei voinut olla toimitusministeristö, kirjoittaa: »Den nya regeringen, vilkens tillkomst ju icke hade sin grund i någon omöjlighet att på annat sätt lösa regeringsproblemet, måste i strängt parlamentarisk mening sägas 'åtnjuta' den ådagalagda motsatsen till riksdagens förtroende; den grundar sig på statschefens personliga förtroende.» Toisaalta voidaan panna merkille, että esim. Gordon kerrassaan kieltää taisteluhallitukselta parlamentaarisen luonteen ja samalla tahtoo antaa sillekin eräänlaisen toimitusministeristön leiman. *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 274: »Le gouvernement de lutte n'est pas un gouvernement parlamentaire responsable, il est composé de 'creatures', d'hommes de paille, du chefs de l'État», sekä *Gordon,* La Responsabilité s. 161: »Mais d'autre part, le gouvernement de combat, jusqu'au moment de sa sanction par les élections, ne doit agir que comme un organe provisoire. D'après une formule consacrée, il ne doit être chargé que de l'expedition des affaires courantes». Samoin myös *ib.* s. 146 ja 162. Samaan suuntaan myös *Fournier* s. 156—157. Tässä ovat siis toisiansa vastassa kolme ristiriitaistà ajatuksen suuntausta: 1) Erichin pyrkimys kieltää jokaiselta hajoitushallitukselta toimitusministeristön luonteen mahdollisuus ja tehdä siitä taisteluhallitus, 2) Gordonin päinvastainen pyrkimys rajoittaa jokaisen taisteluhallituksen asema ja valtuudet vain toimitusministeristön luonteisiksi, sekä 3) kummankin käsityksen mukainen hajoitushallituksen ristiriita luottamusperiaatteen kanssa.

Yleensäkään ei, kuten sanottu, tehdä eroa hajoitushallituksen eri laatujen välillä, vaan niitä käsitellään tavallisesti kaikkia ilman muuta taisteluhallituksina. Parlamentaarisen suhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman avulla näyttäisi kuitenkin olevan jokseenkin helppoa pitää sellainen toimitusministeristön luonteinen hajoitushallitus kuin Cajanderin ministeristö meillä 1924 erossa varsinaisesta taisteluhallituksesta, mikä seikka muuten kyllä voi tuottaa vaikeuksia. Vrt. *Tarkiainen* s. 142—143 ja 311—317, *sama,* Suomalainen Suomi 1939 s. 387—397 sekä tässä edellä viitettä 109.

sekä oikeudelliselle että valtio-opilliselle teorialle pulmaa, jonka ratkaiseminen on usein saattanut näyttää ylivoimaiselta. Nämä teoreettiset vaikeudet yhdessä sen tosiasian kanssa, että tällainen toimenpide säännöllisesti on omansa johtamaan suuriin poliittisiin järkytyksiin parlamentaarisen valtioelämän kulussa, ovat nähtävästi syynä siihen, että tällainen hajoitusvallan käyttäminen samoin kuin parlamentin hajoitus yleensäkin on monella taholla joutunut erittäin vilkkaan mielenkiinnon ja ristiin käyvien mielipiteiden kohteeksi. Juuri näiden kysymysten sekä niihin liittyvien ongelmien ympärille näyttäisivät suurelta osalta kiertyvän ne moninaiset ajatusvyyhdet, joita lukuisat monistisien tai dualistisien parlamentarismikäsitysten teoreetikot ovat kehränneet hajoitusoikeuden ja parlamentarismin välisistä suhteista.[134] Näiden jo

[134] Enemmän tai vähemmän selvästi dualistisen parlamentarismin teorian kannattajista sekä valtion päämiehen hajoitusvaltaa korostetusti puoltavista kirjailijoista mainittakoon ennen kaikkea *Redslob* passim ja eritt. s. 9—10, 117, 256—257 ja *Duguit* I s. 414—415, II 645—658 ja IV s. 581 sekä *Matter* s. 22, 267 ja 272, *Esmein* I s. 175 ja II s. 182 ja 185, *Hauriou* s. 459, *Barthélemy & Duez* s. 164 ja 686, *Dendias* 99 ja 124—126, *Schmitt* s. 251 ja 353, *Cannac* s. 12, *Fournier* s. 167, *Leyret* s. 170, *Wandersleb* s. 102, *Ordinaire* s. 19 ja *Burdeau* s. 83—98. *Haikal* s. 500—505 ei tosin pidä hajoitusoikeutta parlamentarismille välttämättömänä puhtaasti oikeudellisen teorian kannalta, mutta kyllä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta varsin hyödyllisenä ja tarpeellisena. Myöskin *Erichillä* II s. 92 ja *Björkstenillä* s. 52 tavataan dualistiseen suuntaan käyviä mielipiteitä. Vrt. myös *Hakkila* s. 369.

Päinvastaiseen suuntaan käyvään monistiseen käsitykseen kuuluvien ajatusten viljelijöistä mainittakoon *Brusewitz,* SvT 1929 s. 323—334, *Carré de Malberg* II s. 95, 135—136 ja 409, *Couzinet* s. 527—528, *Hoffman* s. 260, 262—264, 270, 276 ja 292, *Wittmayer* s. 302, 310 ja 317, *Capitant* s. 6, *Mirkine-Guetzévitch,* Rev. droit. pub. 1930 s. 80 ja *sama,* Les nouvelles tendances s. 163 (vrt. kuitenkin *sama,* Rev. pol. parl. 1933 s. 237 ja 247) sekä meillä nähtävästi *Teljo,* Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356 ja *Lindman,* Granskaren 1935 s. 72—75. Vrt. myös *Wrede,* Valvoja 1918 s. 296 ja 298.

Useat tutkijat, kuten meillä *Ståhlberg* s. 45—60 ja *Tarkiainen* s. 61—70 ja 334—340 näyttävät johdonmukaisesti välttävän asennoitumista kummankaan suunnan kannattajiksi, joskin viimeksi mainittu tuntuu olevan taipuvainen luonnehtimaan oman maamme parlamentarismia dualistiseen suuntaan. Itse *Redslob* on Svenska Pressenillé 27/2 1935 myöntämässään haastattelussa antanut niinikään dualismin kannalta tunnustavan arvioinnin meikäläisestä parlamentarismista ja samaan suuntaan näyttäisi käyvän esim. *Burdeaun* s. 108—139 ja *Dendiaksen* s. 77 käsitys. Useat dualistisen tasapainoteorian ajatuksia viljelevistä omista oikeusoppineistamme näyttävät sitävastoin ainakin 1920-luvulla kaivanneen valtioelämästämme riittävän voimakasta hallitusvaltaa eduskunnan liiallisen vallan vastapainoksi. Vrt. esim. *Erich,* Valtiotiedon käsikirja III s. 68—70 ja 80—81, *Hermanson,* Epäkohtia Suomessa s. 44—65 ja *Wrede* JFT 1922 s. 87. Vrt. myös *Hakkila* s. 174—178. Kuitenkin on viime vuosikymmenen parlamentaarinen kehitys arvatenkin käynyt näitä mielipiteitä tyydyttävään suuntaan.

valtio-opillisen tutkimuksen alaan kuuluvien pulmakysymysten lähempään selvittelyyn, niin mielenkiintoista kuin se olisikin, ei meillä tämän esityksen puitteissa ole tilaisuutta.

Oikeudelliselta kannalta meille riittää vain toteamus, että niinkin jyrkkää valtionpäämiehen henkilökohtaista vallankäyttöä merkitsevä ja suoranaisesti silloista eduskuntaa vastaan suuntautuva toimenpide kuin eduskunnan hajoitukseen ryhtyminen vastoin sekä tämän itsensä että myös sen luottamukseen nojaavan ministeristön tahtoa käsityksemme mukaan saadaan mahtumaan parlamentaarisen valtiosääntömme puitteisiin.[135]

Tämä onkin luonnollista erityisesti sen vuoksi, että parlamentaarisen suhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman avulla, johon tulkintamme olennaisesti perustuu, on hajoitustoimenpiteen luonne saatu sellaiseksi, että se suuntautuu vain eduskunnan silloista kokoonpanoa vastaan, mutta ei lainkaan parlamentarismin periaatetta ja kansanedustuslaitoksen periaatteellista asemaa vastaan sinänsä. Hajoitustoimenpide samoin kuin sitä tarkoittava valtionpäämiehen oma-aloitteinen, henkilökohtainen vallankäyttö yleensäkin joutuvat tällä tavoin käsitettynä oikeastaan päinvastoin vain korostamaan parlamentarismin periaatteiden ja kansanedustuslaitoksen periaatteellisen aseman merkitystä. Tämäkin vuorostaan on varsin luonnollista siitä syystä, että eduskunnan hajoituksen pääasiallinen tarkoitus tässä tutkimuksessa edustetun käsityksen mukaan on juuri eduskunnan uudistaminen eikä sen hävittäminen.

Nämä parlamentaarisen suhteen siirtämis- ja katkaisemisrakennelmaan perustuvat ajatukset saattavat kenties tuntua ainakin aluksi oudoilta. Tämä voi johtua siitä syystä, että varsinkin valtionpäämiehen

---

[135] Vastoin parlamentin omaa tahtoa tapahtuvan hajoitustoimenpiteen soveltuvuutta parlamentarismiin ei, kuten edellä on osoitettu, tavallisesti selvitetä tällaisen katkeamis- ja siirtämisrakennelman avulla eikä sen ja ahtaan luottamusperiaatteen väliseen ristiriitaan yleensä edes kiinnitetä huomiota.

Näyttäisi siltä, että vasta sitten kun tämä ristiriita valtionpäämiehen aloitteesta ja erityisen hajoitushallituksen avulla toimeenpannun hajoituksen yhteydessä esiintyy kaikessa selvyydessään, se huomataan ja sitä ryhdytään pohtimaan. Ristiriita tuntuu silloin kuitenkin jo niin jyrkältä, että sen sovittaminen näyttää aivan mahdottomalta. Ehkäpä juuri senvuoksi päädytään useimmiten vain tuon ristiriidan toteamiseen, mistä taas on seurauksena, että tuollaista hajoitustoimenpidettä usein pidetään parlamentarismin ja eritoten vastuunalaisuus- ja luottamusperiaatteiden vastaisena. Vrt. *Erich* II s. 95, *Tarkiainen* s. 143—144, *Burdeau* s. 81—83, 87—98, 274 ja 343, *Gordon,* La Responsabilité s. 162 ja 191 sekä *Couzinet* s. 531—537.

aloitteesta ja vastoin sekä eduskunnan että ministeristön tahtoa toimeenpantava hajoitus on käytännössä omansa suuntaamaan mielenkiinnon kohdistumaan niin yksinomaan näiden valtiomahtien jännittyneeseen vastakohtaisuuteen, että saattaa olla vaikeata ponnistautua tarkastelemaan tilannetta valtiojärjestyksen kokonaisuuden kannalta. Samasta syystä on ymmärrettävää, että tavallisessakin hajoitustoimenpiteessä sekä yleinen mielenkiinto että tutkimuksenkin päähuomio on kohdistunut etupäässä vanhan eduskunnan hajoamiseen ja häviämiseen. Teoreettiselta kannalta katsottuna lienee esittämämme käsitys kuitenkin puolustettavissa, vaikka se vastaisuudessakaan tuskin tulee muuttamaan suhtautumista hajoituskysymykseen käytännöllisen politiikan ilmiönä.

Erityisesti valtionpäämiehen aseman kannalta tämä ajatus kuitenkin voi olla ainakin teoriana merkittävä. Hänen on näet katsottava ensinnäkin hajoitustoimenpiteen avulla voivan vapautua kulloisenkin eduskunnan enemmistön ja siihen nojaavan ministeristön vankeudesta, jonka voimattomuuteen ahdas, varsinkin ns. monistinen parlamentarismikäsitys on omansa hänet tuomitsemaan. Toisaalta voidaan kuitenkin myös sanoa, että valtionpäämiehen oma-aloitteinen, henkilökohtainen vallankäyttö joutuu samalla suunnatuksi tiukasti niin, että se ei pääse riistäytymään aivan rajattomaksi, vaan voidaan nähtävästi pysyttää parlamentarismin, joskin tällä tavoin avartuneen parlamentarismin puitteissa. Esittämämme teoria voi siis olla omansa ohjaamaan ajatteluamme siten, että voimme välttää nuo kaksi vastakkain olevaa vaaran paikkaa, toisaalta valtionpäämiehen parlamentaarisesti rajoittamattoman vallan Kharybdiksen ja toisaalta hänen parlamentaarisen voimattomuutensa Skyllan, jotka kumpikin tahollaan vaanivat näiden kysymysten pohdintaan uskaltautuneita ja viehättyneitä teoreetikkoja.

3. *Hajoitushallituksen muodostamisen valtiosäännönmukaisuuden takeet.*

Hajoitusvallan käyttämismahdollisuuksia tutkiessamme olemme siten joutuneet oikeastaan käymään rajaa tasavallan presidentille yleensäkin kuuluvan vallankäytön mahdollisuuksista. Olemme näet voineet panna merkille, että valtionpäämiehen aloitteesta tapahtuva ministeristön vaihdos ja siihen kiinteästi kytkeytyvä eduskunnan hajoitus ovat aina — asetuttiinpa kumman edellä pohditun teoreettisen käsityksen kannalle tahansa hänen päätösvaltansa ja valtioneuvoston myötävaikutuksen välisestä suhteesta — ne äärimmäisyydet, johon valtionpäämiehen henkilökohtainen vallankäyttö on omansa johtamaan. Samalla ne kuiten-

kin ovat myös mahdollisuuksia, joiden avulla tuo vallankäyttö voi yrittää irtautua valtiosäännön asettamista rajoista. Kun valtionpäämiehellä on mahdollisuus hajoitustoimenpiteen avulla vapautua silloisesta eduskunnasta sekä siihen nojaavasta ministeristöstä, voidaan ajatella sellaista mahdollisuutta, että hän hajoitushallituksen myötävaikutuksella yrittäisi kääntää valtakunnan asioiden hoidon kokonaan uuteen, entisestä ehkä jyrkästikin poikkeavaan suuntaan taikka kenties kokonaan vapautua kansanedustuslaitoksesta ja anastaa käsiinsä suorastaan diktatoriset valtuudet. Meidän on senvuoksi koetettava selvittää, onko valtiosäännössämme takeita siitä, ettei hajoitusvalta eikä siis valtionpäämiehen vallankäyttö yleensäkään pääse riistäytymään tuollaisille vaarallisille teille.[136]

Selvää tosin on, että valtionpäämies ei meidän valtiosääntömme mukaan voi hajoitusministeristön avulla ja ilman uuden eduskunnan myötävaikutusta laillisen keinoin laajentaa omaa tai valtioneuvoston valtapiiriä. Mutta laillisen valtapiirinsä rajoissa pysyenkin hän saattaisi täysillä valtuuksilla toimivan hajoitushallituksen myötävaikutuksella aikaansaada erittäin tärkeitä ratkaisuja ennen uuden eduskunnan kokoontumista ja siten muodollisesti täysin laillisessa järjestyksessä ainakin valmistella esim. myöhemmin toimeenpantavaa lopullista kumousta. Sitäpaitsi nekin valtionpäämiehen toimenpiteet, jotka kenties olisivat selvässä ristiriidassa valtiosäännön kanssa, voisivat saada eräänlaisen laillisuuden verhon, kun niiden voitaisiin sanoa syntyneen sikäli laillisessa järjestyksessä, että valtionpäämiehellä on niihin ollut myötävaikuttamassa

[136] Mainittakoon, että Norjassa on, harkittaessa valtiosäännön muuttamista siten, että kuningas saisi hajoitusoikeuden, kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että oikeus parlamentin hajoittamiseen on ollut yksi ja kenties tärkein niitä valtiosäännön sallimia teknillisiä välineitä, joiden avulla parlamentaarisista kansanvaltaloista on tehty diktatuureja. Vrt. *Castberg,* Opløsningsrett s. 10—24. — Tunnettua on myös, että Ranskassa pelko oven avaamisesta valtionpäämiehen persoonalliselle vallankäytölle on ollut erittäin vaikuttavana tekijänä niissä merkillisissä vaiheissa, joiden alaisena hajoituskysymys on tuossa maassa ollut. Vrt. esim. *Brotherus,* Lakimies 1939 s. 218—242, *Ordinaire* s. 222—223, *Barthélemy,* Valeur de la liberté s. 178—205 ja *Simonsson* s. 17, 111—123, 215 ja 305—306. — Hajoitusoikeuden käyttämisestä valtiosääntöisesti arveluttavissa olosuhteissa mm. Puolassa, Romaniassa ja Jugoslaviassa ks. *Fournier* s. 110—120 ja 134—135 sekä *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 389—391. Vrt. myös *Matter* s. 256. — Tuoreimpana tapauksena, jolloin hajoitusoikeutta on käytetty valtiollisen kumouksen välikappaleena, voidaan mainita Virossa 6/7 1940 toimeenpantu hajoitus, jonka avulla parlamentin kokoonpano muutettiin sellaiseksi, että se yksimielisesti hyväksyi neuvostojärjestelmän ja maan liittymisen Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liittoon.

hajoitushallitus, jonka hän on laillisella tavalla nimittänyt vapauttamansa parlamentaarisen ministeristön tilalle.

Pohdittavanamme olevan pulman ydin kätkeytyykin ilmeisesti juuri kysymykseen ministeristön vaihdoksesta eli siis lähemmin sanoen hajoitushallituksen muodostamisesta. Sen jälkeen kun se on nimitetty, kaikki presidentin päätökset — siis myös hajoituspäätös niiden mukana — voivat syntyä oikeudelliselta kannalta aivan säännönmukaista järjestystä noudattaen. Samanaikainen ministeristön vaihdos ja eduskunnan hajoitus sattuvat tosin ikäänkuin päälletysten ja kytkeytyvät aivan kiinteästi toinen toiseensa, mutta myös niiden valtiosäännönmukaisuutta arvosteltaessa ja sen takeita etsittäessä on ensiksi mainitulla avainasema, johon meidän on senvuoksi syytä palata.[137]

Varsinkin parlamentaarisen vastuunalaisuuden kannalta liittyy jokaiseenkin ministeristön vaihdokseen vaikeita pulmakysymyksiä, joihin sekä eri maiden lainsäätäjät että teoreetikot ovat joutuneet kiinnittämään vallan erityistä huomiota. Milloin ministeristön vaihdos tapahtuu eduskunnan taholta tulevan aloitteen nojalla eli siis epäluottamuslauseen johdosta, ei kysymyksellä siitä, kuka kantaa vastuun ministeristön vaihdoksesta, kuitenkaan ole sellaista käytännöllistä eikä periaatteellista kantavuutta kuin jos ministeristön vaihdos päinvastoin tapahtuu valtionpäämiehen aloitteesta ja vastoin eduskunnan tahtoa. Mutta teoreettiselta kannalta pulmakysymykset osoittavat kummassakin tapauksessa suuressa määrin samanlaisia piirteitä.

Yleensä näkyy vähitellen päästävän selvyyteen siitä, että eroava ministeristö, vaikka sen ehkä onkin varmennuksella tai muulla tavoin myötävaikutettava uuden ministeristön nimittämiseen, ei kuitenkaan joudu parlamentaarisesti vastuuseen tuosta nimittämisestä. Tämä on mahdotonta oikeastaan jo siitä syystä, että ministeristö ei eroamisensa jälkeen enää voi olla parlamentaarisen vastuunalaisuuden erikoisen tehostuskeinon, epäluottamuslauseen ja siitä johtuvan eroamisvelvollisuuden kohteena. Lisäksi on jo muutenkin luonnollista, että eroavan ja syrjään vetäytyvän ministeristön jäsenet eivät voi joutua vastuunalaiseksi siitä poliittisesta suunnan muutoksesta ja uudesta poliittisesta kurssista, jota ministeristön vaihdos usein voi merkitä. Siitä voivat

137 Tutkittaessa hajoitusvallan käyttämisen äärimmäisten muotojen valtiosäännönmukaisuutta sekä silloin myös niiden soveltuvuutta parlamentaariseen järjestelmään ei yleensä ole ministeristön vaihdoksen valtiosäännönmukaisuuteen ja sen takeisiin kiinnitetty sellaista huomiota, jonka tämä kysymys nimenomaan myös hajoitusvallan käyttelyn kannalta näyttäisi ansaitsevan.

joutua parlamentaariseen vastuuseen ainoastaan uusi ministeristö ja sen jäsenet itse.[138]

Itse asiassa tapahtuukin ministeristön vaihdoksen yhteydessä parlamentaarisen vastuunalaisuus-vaatimuksen kohdalla luonteeltaan samantapainen katkeaminen ja siirtyminen kuin edellä olemme koettanut osoittaa välttämättömäksi eduskunnan hajoituksen yhteydessä. Parlamentaarinen vastuunalaisuus valtionpäämiehen toimenpiteistä joutuu näet välttämättä katkeamaan eroavan ministeristön osalta siirtyäkseen sitten uudelle valtioneuvostolle. Eron myöntäminen vanhalle ministeristölle ja uuden nimittäminen sen tilalle merkitsee eräänlaista hyppäävää välivaihetta, jolla vastuunalaisuus siirtyy eroavalta ministeristöltä uudelle. Se tosiasia, että ministeristö vaihtuu toiseen, tuo jo sinänsä välttämättömyydellä tällaisen katkeamisen ja siirtymisen muassaan. Tämä ilmiö on jokseenkin samantapainen kuin hajoitustoimenpiteen yhteydessä tapahtuva eduskunnan kokoonpanon vaihtuminen uuteen, joka tuo samalla tavoin välttämättömyydellä muassaan parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen katkeamisen ja siirtymisen vanhalta eduskunnalta uudelle. Kun toisaalta eduskunta tai toisaalta ministeristö vaihtuu toiseen, on luonnollista, että ne parlamentaarisen luottamuksen ja vastuunalaisuuden siteet, jotka liittävät nämä elimet yhtenäiseen ja sopusointuiseen työskentelyyn, katkeavat tai irroittuvat pois väistyvän elimen osalta kiinnittyäkseen jälleen entisellä tavalla uuteen elimeen, eduskuntaan tai valtioneuvostoon, joka tulee poistuneen sijalle. Kannattavien elinten vaihtuminen edellyttää kannatussuhteen vastaavaa katkeamista ja vaihtumista.

Tämä katkeamattoman yhdenjaksoisuuden puuttuminen saa oikeastaan ilmauksensa myös jo siinä teknillisessä vaikeudessa, joka kohtaa jokaista yritystä soveltaa parlamentaarisen ministerinvastuunalaisuuden säännöksiä ministeristön vaihdokseen. Niissä maissa, joissa varmennus on ministerinmyötävaikutuksen ja vastuunalaisuuden kiinnekohtana, ilmenee tuo vaikeus lähinnä sen seikan ratkaisemisessa, ketä on pidettävä ministeristön vaihdosta koskevan valtionpäämiehen päätöksen varmentajana. Uusi pääministeri ei näet oikeastaan voisi varmentaa vanhan ministeristön eroa eikä edes oman ministeristönsä nimittämistä,

---

[138] Vrt. *Tarkiainen* s. 197—202, *Berlin* I s. 297—298, *Castberg* I s. 223—227 ja 236—237 ja *sama,* Opløsningsrett s. 7—8, *Morgenstierne* I s. 131—133, *Lie* s. 35, *Barthélemy & Duez* s. 623, *Gordon,* La Responsabilité s. 135—137, *sama,* Le rôle du chef de l'État s. 176—177 ja *Getzlaff* s. 305. — Tässä yhteydessä huomautettakoon myös siitä Ruotsissa vallitsevasta säännöstä, että kuningas nimittää valtioneuvoston jäsenet ilman esittelyä. *Hagman,* Sveriges Grundlagar I s. 13.

koska hän ei itsekään voi vielä sillä hetkellä olla toimessaan eikä siis varmennuskelpoinen. Mutta toisaalta ei myöskään eroava pääministeri hevin voi varmentaa uuden ministeristön nimittämistä, koska se oikeastaan edellyttäisi sellaista muodottomuutta kuin kahden ministeristön ja kahden pääministerin yhtäaikaista olemassa oloa. Eri maiden lainsäätäjät ovat ratkaisseet tämän pulmakysymyksen milloin toisen, milloin toisen vaihtoehdon mukaan taikka jättäneet käytettäväksi molemmat mahdollisuudet vaihtoehtoisesti taikka jättäneet ministeristön vaihdoksen kokonaan varmennusvaatimuksen ulkopuolelle.[139]

Meidän valtiosäännössämme ministeristön myötävaikutus valtionpäämiehen päätöksiin on, kuten edellä on selvitetty, järjestetty tavallisuudesta poikkeavalla tavalla. Ministeristön vastuunalaisuus ei meillä kohdistu pääasiassa presidentin päätöksen varmentamiseen, vaan sen ohella ja ennemminkin muihin edellä selviteltyihin myötävaikutuksen vaiheisiin. Siitä huolimatta varmennuskysymys ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen osalta on valtiosäännössämme järjestetty varsin erikoislaatuisella tavalla. Presidentin päätöksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, eli siis juuri ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentaa näet asianomainen valtioneuvoston esittelevä virkamies eikä siis kukaan ministereistä (HM 34,3 §). Aikaisemman käytännön mukaan tuo virkamies toimi tavallaan myös päätöksen esittelijänä valtioneuvoston istunnossa, mutta nykyisin presidentti päättää asian ilman erityistä esittelyä.[140] Kun päätös koskee valtioneuvostoa yleensä eikä erikoisesti sitä tai tätä ministeriötä, kuuluu varmentaminen tietysti valtioneuvoston kanslian esittelijälle.[141]

---

[139] Vrt. näistä esim. *Ståhlberg* s. 70, *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus, s. 65—68, *Tarkiainen* s. 197—202 sekä *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 176—179 ja *sama,* La Responsabilité s. 132—142 sekä heidän mainitsemaansa kirjallisuutta.

Mainittakoon, että maailmansodan jälkeen käsiteltäessä ehdotusta Saksan uudeksi valtiosäännöksi ehdotuksen varsinainen luoja Hugo Preuss sai kiistelyn tästä pulmasta rajoittumaan vähiin arvovaltaisesti selittämällä sen olevan luonteeltaan sellaisen »tohtorikysymyksen» (»Doktorsfrage»), että siitä oli käytännön kannalta hyödytöntä kiistellä. Kuitenkin kysymys osoittautui käytännössä hyvinkin tärkeäksi, jopa niin että 27/3 1930 annetulla Reichsministergesetzillä (13 §) muutettiin valtiosääntöä siten, että uudella valtakunnankanslerilla tuli olemaan oikeus varmentaa edeltäjänsä ero ja oma nimityksensä.

[140] *Björksten* s. 173.

[141] Vrt. VN:n OS 6 §:n 8 kohta. 30/12 1938 valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 13,2 §:ssä on sitäpaitsi nimenomaisesti säädetty: »Tasavallan presidentin koko valtioneuvostoa koskevan päätöksen varmentaa kanslian esittelijäneuvos tai, hänen estyneenä ollessaan, se, joka on määrätty hänen virkaansa hoitamaan.»

Tällaisella järjestelyllä on ainakin se käytännöllinen etu, että ministeristön vaihdoksen toimittaminen ei hevin voi joutua varmennuskysymyksen vuoksi umpikujaan, koska poliittisten kiistojen ulkopuolella pysyttelevän virkamiehen tietysti voidaan olettaa täyttävän varmennusvelvollisuutensa hankauksettomammin kuin ministerin. Mainittua säännöstä voitaneen myös pitää eräänlaisena osoituksena lainsäätäjän tarkoituksesta erityisesti helpottaa ministeristön vaihdoksen toimittamista. Tämän vuoksi sen on katsottava selvästi viittaavan siihen, että presidentille on todella tarkoitettu myöntää oma-aloitteinen toimivalta tässä kohdin.[142] Lisäksi näyttää sillä, kuten myöhemmin tulemme osoittamaan, olevan oikeudellisen vastuunalaisuuden kannalta varsin huomattava merkitys. Mutta parlamentaarisen vastuunalaisuusperiaatteen huomioon ottamista tai syrjäyttämistä ei tuon yksinkertaisen ja näköjään nerokkaan järjestelyn avulla sitävastoin voitane selvittää. Parlamentaarisesta vastuunalaisuudesta johtuva pulmakysymys saattaa meidän oikeutemme kannalta jäädä varmennuksen erikoislaatuisesta järjestelystä huolimatta vielä ratkaisematta nimenomaan sen edellä mainitun seikan vuoksi, että meidän valtiosääntömme ei kytke tuollaista vastuunalaisuutta ainakaan pääosaltaan välittömästi varmennukseen, vaan muihin myötävaikutuksen kohtiin.

Ensinnäkin on selvää, että eroavan valtioneuvoston myötävaikutus on myös meillä, varmennusjärjestelystä huolimatta, välttämätön ministeristön vaihdoksessa. Presidentin on näet tehtävä sitä koskeva päätöksensä eroavan ministeristön viimeisessä istunnossa. Meikäläisen myötävaikutuksen kenties keskeisin osa, kokoontuminen ja läsnäolo valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentin on tehtävä päätöksensä, kuuluu siis ministereille, eroavan valtioneuvoston jäsenille. Ja kun ainoastaan varmennus on jätetty esittelevän virkamiehen huostaan, jää valtioneuvoston huoleksi myös se meikäläiselle järjestelmälle erikoinen osa ministerinmyötävaikutuksesta, jota sanotaan päätöksen täytäntöönpanoksi. Tämä on se myötävaikutuksen kohta, jossa uusi ministeristö vuorostaan saa meillä vakiintuneen käytännön mukaan kantaa

[142] Hallitusmuotoa säädettäessä ei tämä valtiosääntömme omalaatuinen säännös, ihme kyllä, näytä millään taholla herättäneen erityistä mielenkiintoa. Edes perustuslakikomitea, jonka hallitusmuotoehdotuksesta (29,3 §) se hiukkasen muutettuna on peräisin, ei siitä perusteluissaan mainitse mitään. — Useilta ulkomaisilta tutkijoilta on tämä valtiosääntömme erikoisuus jäänyt kokonaan huomaamatta. Niinpä *Burdeau* s. 125 ja 414 esittää, että presidentti muka voisi erottaa ministeristön yhden ainoan ministerin varmennuksen avulla, sekä mainitsee 18/1 1924 tapahtuneen hallituksen vaihdoksen esimerkkinä siitä.

kortensa myötävaikutuksen yhteiskekoon. Uuden valtioneuvoston asiana on näet heti nimityksen jälkeen pidettävässä ensimmäisessä istunnossaan päättää tarvittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä eli siis ministeristön vaihdoksen asianmukaisesta tiedoittamisesta sekä vapauttamis- ja nimittämiskirjojen antamisesta eronneen ja uuden ministeristön jäsenille. Itse vapauttamisen ja nimittämisen presidentti suorittaa uno actu samalla päätöksellä, jossa ensin lausutaan eroavan ministeristön vapauttaminen ja sen jälkeen »samalla» uuden nimittäminen.

Myötävaikutus ministeristön vaihdoksissa on siis meillä jaettu erikoisella tavalla oikeastaan kahtia sekä eroavan että uuden ministeristön osalle,[143] minkä lisäksi varmennus on järjestetty niiden kummankin ulkopuolelta olevan virkamiehen tehtäväksi. Kun vapauttaminen ja nimittäminen lisäksi tapahtuu uno actu samalla päätöksellä, saattaa tällainen järjestely näyttää käytännölliseltä kannalta kylläkin neuvokkaalta, mutta teoreettisesti katsoen sitä tuskin voidaan pitää minään ilman muuta selvänä parlamentaarisen vastuunalaisuuden pulman ratkaisuna.[144]

Teoreettisia vaikeuksia aiheuttavia ristiriitaisuuksia ei tuolla järjestelyllä nähtävästi ole voitu poistaa; itse asiassa ne näyttäisivät siinä esiintyvän vain jonkin verran muuttuneessa muodossa. Ensinnäkin ilmenee myös tässä se järjestelyteknillinen muodottomuus, että uusi valtioneuvosto joutuu saattamaan täytäntöön omaa nimittämistään koskevan päätöksen eli siis toimimaan ministeristönä oikeastaan jo ennen kuin nimityspäätös on voinut tulla täyteen lailliseen tehoonsa.[145] Lisäksi näyttäisivät ne kysymykset, jotka koskevat parlamentaarista vastuunalaisuutta ministeristön vaihdoksesta, kaikesta huolimatta muodostu-

---

143 Virheellisenä on niin ollen pidettävä sitä *Berlinin* I s. 293 esittämää käsitystä, että ministerien erottaminen ja nimittäminen ei meillä lainkaan tapahtuisi vastuunalaisten ministereitten myötävaikutuksella. Vrt. myös *Puhakka,* Lakimies 1923 s. 28.

144 Toista mieltä *Björksten* s. 170, joka lausuu: »Denna praxis innebär en lycklig lösning av ett kinkigt spörsmål.» *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 68 sitävastoin on sitä mieltä, että ratkaisu ei ole tapahtunut »aivan tyydyttävästi».

145 Samoin *Björksten* s. 171—172. Sellainen Björkstenin suosittelema menettely, että eroava valtioneuvosto vielä huolehtisi nimityspäätöksen täytäntöönpanosta, olisi sekin puolestaan epäjohdonmukainen sen vuoksi, että se tekisi HM 34,3 §:n varmennusjärjestelyn kokonaan merkityksettömäksi. Nimityspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessähän eroava valtioneuvosto näet voisi myötävaikutuksesta kieltäytymisellään asettaa ylipääsemättömän esteen presidentin tielle, minkä mahdollisuuden HM 34,3 § juuri on tahtonut poistaa.

van meillä loppujen lopuksi oikeastaan samantapaisiksi kuin muissakin parlamentaarisissa maissa.

Eroava ministeristö näyttäisi jo sillä myötävaikutuksen osuudella, joka ministeristön vaihdosta koskevassa päätöksessä lankeaa sen osalle, voivan joutua täyteen vastuunalaisuuteen tuosta päätöksestä. Kokoontuminen ja läsnäolo siinä valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentti tekee päätöksensä, riittänee näet meidän oikeutemme mukaan tuottamaan vastuunalaisuuden päätöksestä.[146] Sehän onkin oikeastaan yksi vastuunalaisuuden tärkeimpiä kiinnekohtia. Eroava valtioneuvosto on siis selvästi osallinen siinä päätöksen menettelymuotojen kohdassa, johon saattaa liittyä täysi vastuunalaisuus. Siitä huolimatta ei meillä kuitenkaan liene koskaan esitetty ajatusta, että eroava valtioneuvosto olisi ainakaan parlamentaarisesti vastuunalainen uuden ministeristön nimittämisestä. Niinikään ei eroavien ministereitten taholta ole koskaan ilmoitettu pöytäkirjaan merkittäväksi eriävää mielipidettä ministeristön vaihtumista koskevan päätöksen johdosta.

Parlamentaariselle vastuunalaisuuskysymykselle löydetään tosin myös ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen osalta varsin yksinkertainen ja mutkaton ratkaisu silloin, kun asetutaan meillä vallitsevan käsityksen kannalle siitä sidonnaisuudesta, joka yleensä kytkee presidentin vallankäyttelyn valtioneuvoston parlamentaariseen myötävaikutukseen. Silloinhan ei presidentti näet ole oikeudellisesti sidottu siihen, tahtooko valtioneuvosto vai eikö se tahdo vastata hänen päätöksestään. Presidentti voi tehdä päätöksensä tuosta vastuunalaisuudesta kokonaan riippumatta, eikä valtioneuvostolla ole vastuunalaisuutta välttääkseen muuta mahdollisuutta kuin eroaminen. Kun kysymyksessä on ministeristön vaihtuminen ja siis myötävaikuttavan ministeristön taholta juuri eroaminen, on luonnollista, ettei presidentin vapaus päätösvaltansa käyttelyssä tuollaisen eroamisenkaan osalta — mikä, kuten olemme nähneet, saattaa sitävastoin tavallisissa päätöksissä olla vaikeasti selitettävissä — tuota tässä tapauksessa mitään vaikeuksia.

Edellä esittämämme toisen teorian kannalta tämä kysymys sitävastoin on paljon pulmallisempi. Jos valtiosäännön katsotaan sitovan myös presidenttiä ottamaan huomioon valtioneuvoston parlamentaarisen vastuunalaisuuden, näyttäisivät vaikeudet ministeristön vaihdoksen teoreettisessa selvittelyssä muodostuvan meillä samantapaisiksi kuin

[146] Niinpä Erich, joka katsoo HM 43,2 §:n säännöksen pääasiassa tarkoittavan oikeudellista vastuunalaisuutta, on kuitenkin sitä mieltä, että se soveltuu myös parlamentaariseen vastuunalaisuuteen. Vrt. *Erich* II s. 70, 74, 84 ja 90.

yleensä muuallakin parlamentaarisissa maissa. Silloin ei näet presidenttiä oikeastaan voitaisi pitää oikeutettuna toimeenpanemaan myöskään ministeristön vaihdosta, ellei eroava valtioneuvosto, jonka istunnossa päätös siitä tehdään, suostu ottamaan toimenpiteestä vastuuta. Tällaista tulosta presidentin sidonnaisuus valtioneuvoston parlamentaariseen vastuuseen näyttäisi oikeastaan edellyttävän. Kun eroavalle ministeristölle ei kuulu enempää päätöksen varmentaminen kuin myöskään sen täytäntöönpanotoimet, on kuitenkin ilmeistä, että se ei tämänkään kannan mukaan voisi antaa vaikuttavaa tehoa vastuusta kieltäytymiselleen muuta kuin kerta kaikkiaan kieltäytymällä kokoontumasta sellaiseen valtioneuvoston istuntoon, jossa presidentti aikoo ottaa asian esille. Kaikki muuhan tapahtuu ilman sen muodollistakaan myötävaikutusta. Kieltäytyminen tästä myötävaikutusosuudesta olisi nähtävästi ainoa keino, jolla eroava valtioneuvosto, parlamentaariseen vastuunalaisuuteensa nojaten, voisi rajoittaa presidentin vallankäyttöä ministeristön vaihdoksessa.

Eroavalla ministeristöllä ei kuitenkaan voitane katsoa olevan oikeutta tuollaiseen myötävaikutuksesta kieltäytymiseen. Presidentin täytynee näet katsoa joka tapauksessa olevan ministeristön vaihdosta koskevassa päätöksessään todella riippumaton eroavan valtioneuvoston parlamentaarisesta vastuusta. Mikäli presidentin yleensä katsotaan olevan tuollaisen vastuunalaisuuden huomioonottamiseen sidottu, hänen riippumattomuutensa ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen teossa lienee meidänkin valtiosääntömme mukaan johdettava pohjimmaltaan yksinkertaisesti siitä seikasta, että parlamentaarisessa vastuunalaisuudessa täytyy tällä kohdalla olla välttämätön katkeama.[147]

Tosin voidaan jo varmennuksen järjestämistä vain virkamiehen tehtäväksi pitää merkkinä siitä, että lainsäätäjäkin on tuollaista katkeamaa todella tarkoittanut. Mutta niiden erikoisuuksien vuoksi, jotka ovat ominaisia meikäläiselle myötävaikutussäännöstölle yleensä ja varmennussäännöstölle erittäin, saattaisi tuo varmennussäännöstömme lisäerikoisuus tuskin yksinään riittää selittämään presidentin riippumattomuutta parlamentaarisesta vastuusta ministeristön vaihdoksissa. Ellei tuota riippumattomuuta aikaisemmin mainitulla tavalla päätellä siitä yleisestä riippumattomuudesta, joka vallitsevan käsityksen mukaan

147 Samaan tapaan Norjan oikeuden kannalta *Castberg* I s. 237 ja *sama,* Opløsningsrett s. 8 sekä myös *Morgenstierne* I s. 130—134.

olisi ominaista presidentin päätösvallalle yleensä ja muunkinlaatuisissa asioissa, voitaneen se ministeristön vaihdoksen yhteydessä täysin loogillisesti perustaa vain tuolle toimenpiteelle ominaiseen parlamentaariseen vastuunalaisuuden erikoislaatuiseen katkeamiseen.[148] Mutta asetuttiinpa kummalle kannalle tahansa presidentin päätösvallan ja valtioneuvoston parlamentaarisen vastuun suhteesta, joka tapauksessa näyttäisi meidänkin valtiosääntömme mukaan ilmeiseltä, että eroavan ministeristön parlamentaarinen vastuu ei voi asettaa rajoituksia presidentin päätösvallalle nimenomaan ministeristön vaihdoksessa.

Näin olemme siis parlamentaarisen ministerinvastuunalaisuuden kohdalta päätyneet kielteiseen tulokseen etsiessämme presidentin vallalle ministeristön vaihdoksen yhteydessä rajoituksia sekä takeita sen väärinkäyttämistä vastaan. Mutta tämän ei vielä suinkaan tarvitse merkitä sitä, että valtionpäämiehen vallankäyttö tässäkään olisi kokonaan vailla rajoja. Eikä sen tarvitse merkitä sitäkään, että ei olisi olemassa mitään nimenomaan oikeudellisia takeita noiden rajojen kunnioittamisesta.

Tutkiskelujamme jatkaessamme meidän näyttää olevan syytä kiinnittää huomiomme ministerinmyötävaikutukseen liittyvän vastuunalaisuuden toiseen lajiin, nim. oikeudelliseen vastuunalaisuuteen. Tämä ministerinvastuunalaisuuden muoto on parlamentaarisen kaksoissisarensa rinnalla yleensä jäänyt vallan varjoon. Valtioelämän liikkuessa säännöllisessä parlamentaarisessa valtaväylässään se on saattanut jopa kokonaan häipyä unohduksiin. Mutta siinä poikkeuksellisessa tilanteessa, jota ministeristön vaihdos ja erittäinkin hajoitushallituksen muodostaminen merkitsevät parlamentarismin periaatteiden kannalta, oikeudellisen vastuunalaisuuden tie saattaa päinvastoin osoittautua ainoaksi kulkukelpoiseksi ja sellaisena siis myös välttämättömäksi reitiksi.

[148] Käsityksemme mukaan täytynee siis oikeastaan Tarkiaisen esityksessä, joka muulta osaltaan pääasiallisesti perustuu vallitsevaan käsitykseen presidentin päätösvallan ja ministerinvastuunalaisuuden suhteesta, olla jonkinlainen epäjohdonmukaisuus, kun hän erityisesti sen seikan perusteella, että ministeristön vaihdoksen varmentaminen on järjestetty esittelevän virkamiehen eikä ministerin tehtäväksi, viittaa siihen, että valtionpäämies voisi hallituksen vaihdoksen yhteydessä olla meillä riippumattomampi kuin yleensä muualla. Hänen kantansa mukaan tuohon tulokseen ei oikeastaan näyttäisi tarvittavan mitään varmennuksen erikoisjärjestelyä, vaan se johtuisi siitä, että presidentti hänen omaksumansa vallitsevan käsityksen mukaan meillä yleensäkin on päätöksensä tekemisessä riippumattomampi kuin muiden parlamentaaristen valtioiden päämiehet. Vrt. *Tarkiainen* s. 202.

Se erityinen merkitys, mikä näyttäisi olevan annettava oikeudelliselle ministerinvastuunalaisuudelle nimenomaan ministeristön vaihdosten kohdalla, on omansa selittymään siitä, että tämä vastuunalaisuuden laji säilyttää tehonsa asianomaisen erosta huolimatta. Ministeri voidaan saada oikeudellisen vastuunsa nojalla tuomioistuimessa syytteeseen menettelystään vielä senkin jälkeen, kun hän on jo tehtävästään eronnut. Parlamentaarisella ministerinvastuunalaisuudella sitävastoin ei ole ministerin tai ministeristön eron jälkeen enää oikeastaan mitään tehokasta merkitystä; se kuolee samalla kun ero tapahtuu. Kun siis ministereitten oikeudellinen vastuunalaisuus voi elää itsenäistä elämää sekä jäädä henkiin vielä parlamentaarisen kaksoissisarensa kuoleman jälkeen, nousee vastattavaksemme kysymys siitä, saattaako eroava valtioneuvosto parlamentaarisen vastuunalaisuuden katkeamisesta huolimatta kuitenkin joutua oikeudelliseen vastuuseen ministeristön vaihdoksesta ja siis myös uuden ministeristön nimittämisestä.

Tätä kysymystä pohdittaessa voimme ensinnäkin viitata siihen edellä selvitettyyn seikkaan, että eroava ministeristö ei ministeristön vaihdoksissa joudu lainkaan tekemisiin päätöksen varmennuksen eikä myöskään sen täytäntöönpanon kanssa. Senvuoksi ei sen oikeudellinenkaan vastuunalaisuus voi liittyä näihin myötävaikutuksen kohtiin. Oikeudellisenkin vastuunalaisuuden kannalta tulee tietysti kiinnekohtana kysymykseen vain se myötävaikutuksen vaihe, joka ministeristön vaihdoksessa lankeaa eroavan valtioneuvoston osalle. Edellä esittämämme selvityksen mukaan tämän osuuden muodostaa eroavan valtioneuvoston pelkkä kokoontuminen ja läsnäolo istunnossa, jossa presidentti tekee ministeristön vaihdosta koskevan päätöksensä.

Voivatko nyt eroavan valtioneuvoston jäsenet pelkästään kokoontumisellaan ja läsnäolollaan siinä istunnossa, jossa presidentti tekee päätöksensä heidän vapauttamisestaan ja uuden ministeristön nimittämisestä, joutua oikeudellisesti vastuunalaisiksi tuosta päätöksestä? Vastauksen antamiselle tähän kysymykseen on omansa tuottamaan vaikeuksia se erikoinen tapa, jolla valtiosääntömme näyttää ikäänkuin jaoittelevan myötävaikuttavan ministeristön vastuunalaisuuden useiden myötävaikutuksen vaiheiden osalle.

Ilman muuta voidaan todeta tieteellisessä kirjallisuudessamme vallitsevan joltisenkin yksimielisyyden ainakin siitä, että tuollainen kokoontuminen ja läsnäolo valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentti tekee päätöksensä, on joka tapauksessa yksi niitä myötävaikutuksen

kohtia, joihin oikeudellinenkin ministerinvastuunalaisuus liittyy.[149] Niin ollen näyttäisi se seikka muodostuvan ratkaisevaksi, saattaako tämä myötävaikutuksen kohta yksinään, varmennuksen ja täytäntöönpanon siis jäädessä eroavan ministeristön toiminnan ulkopuolelle, aikaansaada viimeksimainitulle täyden oikeudellisen vastuunalaisuuden ministeristön vaihdosta koskevasta päätöksestä.

Katsoisimme olevan syytä asettua tässä kysymyksessä myönteisen vastauksen kannalle. Näyttäisi näet ensinnäkin ilmeiseltä, että valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa jonkin asian käsittelyyn presidentin esittelyssä, joutuu, vaikka hän ei sitten varmentaisikaan päätöstä eikä osallistuisi millään tavoin myöskään sen täytäntöönpanoon, kuitenkin vain osanotostaan siihen valtioneuvoston istuntoon, jossa presidentti teki päätöksensä, täyteen oikeudelliseen vastuuseen siitä. Ellei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eroavaa mielipidettään, hän on pelkästään päätösistuntoon osallistumisensa vuoksi vastuussa siitä. Kun näin on presidentin tavallisten ratkaisujen laita, olisi epäjohdonmukaista, elleivät myös eroavan ministeristön jäsenet sekä ministeristö kokonaisuudessaan pelkästään sen perusteella, että kokoonnutaan viralliseen istuntoon, jossa presidentti tekee ministeristön vaih-

[149] *Erich* II s. 70, *Björksten* s. 226—229, *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 60—61, *Tarkiainen* s. 101 ja *Hakkila* s. 215.

Presidentin esittelyssä läsnä olevien valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuunalaisuus johtuu tietysti aivan selvästi HM 43.2 §:n säännöksestä, mikäli tuon lainkohdan ylipäänsä katsotaan soveltuvan myös niihin valtioneuvoston istuntoihin, joissa presidentti tekee päätöksensä. Tämä vuorostaan näyttäisi olevan jokseenkin yksimielinen käsitys tieteellisessä kirjallisuudessamme. *Puhakka, ib* s. 60—61 tosin katsoo mainitun säännöksen »pääasiallisesti» »koskevan niitä päätöksiä, jotka valtioneuvosto itse, eikä siis presidentti tekee», mutta hänkin arvelee sitä voitavan tulkita niinkin laajasti, että se koskee myös presidentin päätöksiä. Vrt. myös *Puhakka,* Lakimies 1924 s. 249—251. *Erich,* Lakimies 1924 s. 56 pitää — Puhakan epäröivää kantaa arvostellen — aivan ilmeisenä, että edellä mainittu säännös koskee nimenomaan myös presidentin päätöksiä. Omasta puolestamme asettuisimme niinikään epäröimättä samalle kannalle. Tätä käsitystä on omansa tukemaan myös se, että sekä perustuslakikomitean laatimassa että kaikissa hallitusten eduskunnalle antamissa HM-esityksissä tämä säännös oli ehdotettu koskemaan asioiden käsittelyä nimenomaan myös valtionpäämiehen »luona». Kun eduskunta sitten poisti vähemmän tärkeiden asioiden erikoisen käsittelyjärjestyksen ja muutti ehdotusta siten, että presidentin on ratkaistava kaikki asiat valtioneuvoston istunnossa, jätettiin tästä muutetusta säännöksestä pois tuo erikoismaininta valtionpäämiehen »luona» ratkaistavista asioista. Mutta tuolla poisjättämisellä ei tietystikään voitu tarkoittaa sitä, että säännöstä ei olisi sovellettava myös presidentin ratkaistaviin asioihin. Päinvastoin pidettiin sen soveltamista nähtävästi niin itsestään selvänä, että siitä ei katsottu tarvittavan erityistä mainintaa.

dosta koskevan päätöksensä, joutuisi täyteen oikeudelliseen vastuuseen tuosta päätöksestä. Tällaiseen tulokseen on päädyttävä sitäkin suuremmalla syyllä, kun oikeudellisen vastuunalaisuuden kohdalta ei liene olemassa mitään sellaista vastaavaa erikoisperustetta, jonka olemme edellä osoittanut tekevän luonnolliseksi parlamentaarisen vastuunalaisuuden katkeamisen ministeristön vaihdosten yhteydessä.

Näin olemme johtuneet siihen merkittävään tulokseen, että eroavan valtioneuvoston jäsenten on meidän valtiosääntömme mukaan katsottava joutuvan oikeudellisesti vastuunalaisiksi ministeristön vaihdosta koskevasta päätöksestä, jonka presidentti on sen viimeisessä istunnossa tehnyt.[150]

Mitä tämän vastuunalaisuuden sitten on katsottava merkitsevän ja mitä se oikeastaan sisältää? Sen täytyy tässä tapauksessa periaatteessa tietysti merkitä samaa kuin oikeudellisen ministerinvastuunalaisuuden yleensäkin eli siis sitä, että valtioneuvoston jäsen voidaan asettaa syytteeseen ja tuomita rangaistukseen, jos hän on myötävaikuttanut vas-

---

150 Käsityksemme mukaan ei niin ollen voi pitää paikkaansa väite, että valtiosääntömme vastaisi Constantin oppia, jonka mukaan ministeristön vaihdos on jäävä kokonaan ministerinvastuunalaisuuden ulkopuolelle. Ks. *Berlin* I s. 287 ja 293 ja *sama,* Forfatningsudviklingen s. 113—114 sekä myös *Tarkiainen* s. 201—202.

Björksten s. 173 ei ilmaise selvästi kantaansa asettamassamme kysymyksessä, mutta näyttäisi kuitenkin vastaavan siihen pikemminkin kieltävästi: »Det kan emellertid på goda grunder sättas i fråga, huruvida inte trots avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse de vanliga grundsatserna om ministeransvaret komma till korta.» Mitä tuollaiset »hyvät perusteet» oikeudellisen ministerinvastuunalaisuuden kohdalta, jota Björkstenin lausunto tarkoittanee, olisivat, ei käy selville hänen esityksestään. *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 68 on selvästi sitä mieltä, että ministeristön vaihdoksissa on »luovuttu niin hyvin ministerinvarmennuksesta kuin ministerinvastuunalaisuudestakin».

Niissä maissa, joissa valtionpäämies tekee päätöksensä ministeristön vaihdoksesta uuden pääministerin esittelystä ja hänen varmennuksellaan, ei eroavalla ministeristöllä sitävastoin ole minkäänlaista myötävaikutusosuutta ministeristön vaihdoksessa, eivätkä sen jäsenet niin ollen myöskään voine joutua siitä minkäänlaiseen vastuuseen. Niissä maissa taas, joissa eroava pääministeri esittelee ja varmentaa ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen, on huomio niin yksinomaan kiinnitetty parlamentaarisen vastuukysymyksen pohtimiseen, että mahdollisen oikeudellisen vastuunalaisuuden selvittäminen näyttää jääneen varjoon. Mainittakoon kuitenkin, että kun Ruotsissa ja Norjassa kuningas suorittaa uuden ministeristön nimittämisen eroavan viimeisessä istunnossa, katsotaan eroavan ministeristön joutuvan päätöksestä oikeudelliseen vastuuseen. Vrt. *Castberg* I s. 225 ja 236—237, *Morgenstierne* I s. 132—133 ja *Malmgren* I s. 106. Ruotsissa näyttää asian laita ainakin aikaisemmin voineen kuitenkin olla toinen, koskapa *Nauman* II s. 81 viite 1 mainitsee, että kuningas nimittää uuden valtioneuvoston jäsenet tarvitsematta lainkaan tiedustella silloisen valtioneuvoston mielipidettä.

tuunalaisuuslain edellyttämällä tavalla presidentin lainvastaiseen päätökseen ministeristön vaihdoksessa. Tämän yleisen säännön pohjalta muodostuu ratkaisevan tärkeäksi se seikka, missä kohdin presidentin päätös ministeristön vaihdosta koskevassa asiassa voi olla sillä tavoin lainvastainen, että eroavan valtioneuvoston jäsen saattaa joutua siitä vastuuseen.

Ensinnäkin voitaneen todeta, että päätöksensä siinä osassa, joka koskee eroavan ministeristön vapauttamista, presidentillä on täysin vapaa harkintavalta. Ainoa oikeudellinen rajoitus hänellä on tässä kohdin siinä, että hän ei voi vapauttaa ministeristöä, ellei hän samalla nimitä uutta tilalle. Valtakunnalla täytyy näet aina olla laillisesti toimintakelpoinen hallitus. Mutta uuden ministeristön nimittämisen osalta valtiosääntö sitävastoin asettaa presidentin harkintavallalle rajoituksia, joilla voi tarkasteltavanamme olevan kysymyksen kannalta olla merkitystä. Valtiosääntö (HM 36 §) asettaa näet sekä kaikille valtioneuvoston jäsenille yleensä että eräille sen jäsenille erikseen muutamia vaatimuksia, jotka presidentin on nimitystä suorittaessaan otettava huomioon. Ellei presidentti sitä tee, hän menettelee valtiosäännön vastaisesti, ja eroavan valtioneuvoston jäsenet näyttäisivät siis voivan joutua oikeudelliseen vastuuseen myötävaikutuksestaan tuollaiseen valtiosäännön vastaiseen päätökseen.

Tutkimuksemme kannalta on tässäkin kohden kiinnitettävä erityistä huomiota erääseen noista valtiosäännön ministeristön jäsenille asettamista vaatimuksista, nim. siihen, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten »tulee nauttia eduskunnan luottamusta». Tämä vaatimus on nimenomaan uuden ministeristön jäsenten nimittämistä eli »kutsumista» koskevassa valtiosäännön kohdassa (HM 36 §) lausuttu niin jyrkkänä ja ehdottomana, että sille täytynee voida antaa myös oikeudellisen ministerinvastuunalaisuuden kannalta jotakin merkitystä. Tuon yleensäkin pulmallisen lainkohdan lähempi tulkitseminen ei näytä helpolta myöskään sen oikeudellisen vastuunalaisuuden kannalta, joka siitä edellä esittämämme mukaan voi koitua eroavan ministeristön jäsenille.

Aikaisemmin olemme jo viitannut siihen, että vallitsevan käsityksen mukaan presidentin ei tarvitse ennakolta ottaa selvää siitä, nauttiiko ministeristö, jonka hän aikoo nimittää, selvän positiivisesti eduskunnan luottamusta. Hänen tulee, tilannetta kaikin puolin harkittuaan, ainoastaan vakuuttua siitä, että uudella ministeristöllä ei vallan ilmeisen selvästi ole välittömästi odotettavissa epäluottamuslause eduskunnan taholta. Niinikään olemme koettanut osoittaa, että tämä presidentin harkintavalta laajenee, kun on kysymyksessä ministeristön vaihdos ja

eduskunnan hajoitus samanaikaisesti eli siis edellä kuvailemamme hajoitushallituksen muodostaminen, sillä tavoin, että presidentti voi suorittaa tuon luottamuskysymystä koskevan harkintansa riippumattomana hajoitettavan eduskunnan mielipiteistä ja ottamalla huomioon ainoastaan vaalien todennäköisen tuloksen ja niiden avulla syntyvän uuden eduskunnan oletettavissa olevan luottamuksen. Se harkintavallan rajojen laajennus, joka viimeksi mainitusta seikasta johtuu, onkin ilmeisesti varsin huomattava.

Käsityksemme mukaan näyttäisi olevan selvää, että eroava valtioneuvosto ei oikeudellisen vastuunalaisuutensa nojalla voi millään tavoin puuttua siihen tapaan, millä kysymys eduskunnan luottamuksesta uuden ministeristön nimittämisessä ratkaistaan. Tämä seikka saattaisi olla yhteydessä enintään poliittisen tarkoituksenmukaisuusvastuun kanssa, joka kuitenkin, kuten olemme huomanneet, ministeristön vaihdoksessa katkeaa, mutta ei sitävastoin oikeudellisen vastuunalaisuuden kanssa, joka on ainoa jäljelle jäävä. Luottamuskysymyksen tarkoituksenmukaisimman ratkaisun löytäminen ja harkitseminen täytyy niin ollen jäädä uuden pääministerin ja hänen virkatovereinaan kysymykseen tulevien henkilöiden sekä loppujen lopuksi tietysti presidentin itsensä harkittavaksi. Viime kädessä presidentin itsensä harkinnasta jää siten riippumaan, nimittääkö hän uuden ministeristön silloisen eduskunnan vai ehkä hajoitustoimenpiteen jälkeen kokoontuvan uuden eduskunnan oletettavissa olevaa luottamusta silmällä pitäen. Toisin sanoen presidentti yksin ratkaisee, onko katsottava, että tilanne voidaan parhaiten selvittää säännöllisessä järjestyksessä vain tavallisen uuden ministeristön muodostamisella taikka että kenties on välttämätöntä turvautua eduskunnan hajoitukseen ja ehkä hajoitushallituksen muodostamiseen. Niinikään jää hänen harkittavakseen, onko viimeksi mainitussa tapauksessa tarkoituksenmukaisinta muodostaa hajoitushallitus toimitusministeristön vai taisteluhallituksen luonteisena.

Oikeudelliselta kannalta näyttää siis olevan ratkaisevaa oikeastaan vain se, että uuden ministeristön nimittäminen suoritetaan ottamalla tavalla taikka toisella parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen periaate ylipäänsä huomioon. Ratkaisu erilaisten käytännöllisten mahdollisuuksien välillä näyttäisi olevan täydelleen presidentin vapaan harkinnan varassa, kunhan vain parlamentarismin periaate yleensä pidetään kunniassa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että presidentti uutta ministeristöä nimittäessään ylittää edellä mainitsemamme, parlamentaarisesta luottamus-vaatimuksesta johtuvat harkintavaltansa laajat rajat, nimi-

tyspäätös on siis valtiosäännön vastainen. Ainoastaan siinä tapauksessa siis eroava ministeristökin voi olla siitä oikeudellisessa vastuussa.[151]

Tällä tavoin käsitetty presidentin harkintavalta on varsinkin hajoitushallituksen muodostamisen kohdalla käytännöllisessä politiikassa niin tavattoman laaja ja sen rajat niin peräti epämääräiset, että uuden ministeristön pelkän nimittämisen voidaan ajatella muodostuvan valtiosäännön vastaiseksi tietenkin vain aivan erikoisessa poikkeustapauksessa. Toinen asia on, että presidentti sitten politiikkansa välikappaleiksi ottamiensa uusien ministereitten myötävaikutuksella voi aikanaan ryhtyä jyrkästikin lainvastaisiin toimenpiteisiin. Mutta tuskin olisi ajateltavissa, että jo ministeristön pelkkä nimittäminen olisi valtiosäännön vastainen — huomioonottamatta valtioneuvoston jäsenmäärää sekä sen jäsenten varsinaisia kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä — muuta kuin kenties silloin, kun uutta ministeristöä sellaisenaan jo ennakolta voitaisiin pitää kumoushallituksena, enemmän tai vähemmän selvänä vallankumouksen välineenä. Silloin olisi tietysti ilmeistä, että eduskunta ei missään tapauksessa tulisi antamaan moiselle ministeristölle luottamustaan, joten jo pelkkä sen nimittäminen olisi parlamentaarisen luottamusperiaatteenkin kannalta joka tapauksessa valtiosäännön vastainen teko.

Näin olemme siis päätynyt sellaiseen tulokseen, että eroavan valtioneuvoston jäsenet saattavat joutua oikeudelliseen vastuuseen ainakin siinä tapauksessa, että uuden ministeristön nimittäminen sellaisenaan merkitsisi parlamentarismin periaatteen syrjäyttämistä ja siis olisi kumouksellinen teko. Käytännöllispoliittiselta kannalta tällainen tulos voi kenties olla laihanlainen, sillä vakavan kumouksen kynnyksellä tuollaisella vastuunalaisuudella tuskin olisi suurtakaan käytännöllistä merkitystä. Mutta teoreettiselta kannalta sillä lienee sikäli tärkeä merkitys, että sen avulla on löydetty valtionpäämiehen vallankäytölle periaatteellinen äärimmäinen raja, jonka yli hän ei saa mennä. Sitäpaitsi saattaa selvyys tuollaisten rajojen olemassa olosta jo sinänsä olla omansa ajoissa

[151] Samaan tapaan Norjan oikeuden kannalta *Castberg* I s. 237 ja *sama*, Opløsningsrett s. 7—8. Kun kuninkaalla Norjassa ei ole hajoitusoikeutta, on hänen harkintavaltansa uuden ministeristön muodostamisessa paljon suppeampi kuin meidän presidenttimme. Norjassa olisi, kuten *Castberg* I s. 237 viittaa, taisteluhallituksen nimittäminen ilmeinen valtiosäännön vastaisuus, minkä vuoksi eroavan ministeristön olisi siellä pantava vastalauseensa vapautuakseen oikeudellisesta vastuusta sellaisen päätöksen kohdalta. Tämä hajoitusoikeuden puuttumisesta johtuva seikka näyttäisikin olevan niitä ratkaisevia tekijöitä, joista Suomen ja Norjan valtionpäämiesten asemassa merkille pantava huomattava eroavaisuus johtuu. Vrt. *Castberg* I s. 221.

suuntaamaan kehityksen kulkua siten, ettei se ajaudu välittömän kumouksen partaalle asti.

Voimme niin ollen jälleen panna merkille, mitenkä huomion erityinen kiinnittäminen uuden eduskunnan syntymiseen on omansa ohjaamaan periaatteellisesti tärkeihin johtopäätöksiin ja käytännöllisestikin merkittäviin sovellutuksiin ei ainoastaan hajoitusoikeuden kannalta sinänsä, vaan myös valtionpäämiehen asemalle ja vallankäytölle yleensä ratkaisevan tärkeissä seikoissa. Edellä esittämämme parlamentaarisen luottamus-vaatimuksen katkaisemis- ja siirtämisrakennelma saa lisää sekä merkitystä että tukea huomatessamme eroavan valtioneuvoston joutuvan vastuunalaiseksi sen huomioonottamisesta.

Mutta voivatko eroavan ministeristön jäsenet tähän vastuunalaisuuteensa nojaten todella estää presidenttiä tuollaista valtiosäännön vastaista nimityspäätöstä tekemästä? Onko toisin sanoen heidän myötävaikutuksestaan löydettävissä tehokkaita taikka edes teoreettisesti päteviä takeita tuollaisen lainvastaisen nimityspäätöksen varalle? Nämä ovat ilmeisesti sellaisia kysymyksiä, joihin sen seikan selvittäminen, että eroava valtioneuvosto joutuu uuden ministeristön nimittämispäätöksestä oikeudellisesti vastuunalaiseksi, ei sinänsä anna mitään vastausta. Ne on siis otettava vielä erikseen pohdittaviksi.

Tällöin meidän on aluksi viitattava siihen, että nimityspäätöksen sekä varmentaminen että täytäntöönpaneminen ovat toimenpiteitä, joiden kanssa eroavalla ministeristöllä ei enää ole mitään tekemistä. Kaikki ne myötävaikutukseen kuuluvat keinot, joiden avulla valtiosääntö on tahtonut antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden estää presidentin lain- tai perustuslainvastaiset päätökset tulemasta voimaan, ovat niin ollen eroavan valtioneuvoston ulottumattomissa. Omalta kohdaltaan sen jäsenet tosin voinevat vapautua vastuunalaisuudesta tuollaisen uuden ministeristön nimityspäätöksenkin osalta vain ilmoittamalla eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi [152] (HM 43,2 §). Mutta ainakaan päätöksen voimaan tulemista estämään heillä ei näytä olevan mitään oikeudellisia keinoja.

Itse asiassa ei eroavalla valtioneuvostolla näyttäisi olevan suuriakaan oikeudellisia mahdollisuuksia myöskään tuollaisen päätöksen syntymisen estämiseen. Ainoa keino, jota kenties voisi ajatella, olisi valtioneuvoston jäsenten kieltäytyminen kokoontumasta istuntoon, jossa presidentti aikoo ministeristön vaihdosta koskevan päätöksensä tehdä.

---

[152] *Björksten* s. 173 näyttää epäilevän, onko eroavan valtioneuvoston jäsenillä tällaisissa tapauksissa velvollisuutta ilmaista edes eriävää mielipidettään.

Tällaiseen kieltäytymiseen heillä ei kuitenkaan liene oikeudellista valtaa muuta kuin enintään siinä tapauksessa, että on jo ennakolta aivan selvää, että presidentin aikoma nimityspäätös on ilmeisesti valtiosäännön vastainen eli siis kumouksellinen. Kun ministeristön vaihdosta koskeva päätös ei kuitenkaan tarvitse mitään esittelyä ja kun presidentti sitäpaitsi voi kaikissakin valtioneuvostossa käsiteltävissä kysymyksissä päätyä aivan yllättävään ja odottamattomaan lopputulokseen ja siis myös senmukaiseen valmiiseen päätökseen, ei tällaisella kieltäytymiskeinollakaan, joka muutenkin on varsin teoreettinen, ole pätevää estävää tehoa.

Näin ollen voidaan siis todeta, että eroavan valtioneuvoston jäsenistä ei saada asianmukaisia oikeudellisia takeita tuollaista valtiosäännön vastaista ministeristön vaihtamispäätöstä vastaan. Ja uuden ministeristön omiin jäseniin ei luonnollisista syistä voida kiinnittää suurtakaan huomiota nimityspäätöksen valtiosäännönmukaisuuden takeina. Heille tosin kuuluu ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen toimeenpanoluonteinen tiedoittaminen,[153] mutta presidentin on tietenkin oletettava valitsevan heidät varta vasten tahtonsa toteuttajiksi, joten heidän taholtaan ei voida mitään esteitä odottaa. Ministereistä, sekä eroavan että uuden valtioneuvoston jäsenistä ei niin ollen voida löytää oikeudellisia takeita valtiosäännön vastaisen ministeristön vaihdoksen estämiseksi.

Päätöksen tekemiseen osallistuvista henkilöistä on siis jäljellä ainoastaan valtioneuvoston kanslian päällikkö, jolle päätöksen varmentaminen kuuluu (HM 34,3 §). Hänen asemansa tässä tehtävässään näyttääkin itse asiassa varsin merkilliseltä. Toisaalta häneen ei ilmeisestikään voi kohdistua ministerinvastuunalaisuus, ei ainakaan parlamentaarisessa eikä myöskään oikeudellisessa mielessä, koska hän ei kuulu valtioneuvoston jäseniin. Toisaalta hän kuitenkin joutuu suorittamaan tehtävän ja siinä yhteydessä myös ottamaan kannettavakseen vastuun, joka luonteeltaan huomattavasti poikkeaa hänelle virkamiehenä muuten kuuluvista tehtävistä ja vastuusta. Tuntuisi näet luonnolliselta, että valtiosääntö, siirtäessään tässä poikkeustapauksessa varmentamisen valtio-

[153] Ilmeistä tosin on, kuten *Björksten* s. 173 aivan oikein huomauttaa, että uuden ministeristön jäsenet näillä toimenpiteillään joutuvat vastuuseen ministeristön vaihdosta koskevasta päätöksestä, mutta estävänä takeena kumouksellisen ministeristön nimittämistä ja muitakaan toimenpiteitä vastaan ei tällä vastuunalaisuudella ole merkitystä, koska he jo antaessaan suostumuksensa nimitykseen ovat omaksuneet saman kannan kuin presidenttikin. Ks. myös *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 67.

neuvoston jäseneltä sen virkamiehelle, ei tuolla järjestelyllä suinkaan ole tarkoittanut luovuttavaksi ainakaan presidentin päätösten laillisuuden kontrollista, jonka se niin suurella huolella kaikkialla muuallakin on rakentanut mahdollisimman lujaksi. Varmentavan virkamiehen asiana näyttäisi siis tässäkin tapauksessa — kuten yleensä kaikkialla muuallakin virkatoiminnassaan — olevan omasta puolestaan pitää kiinni laista ja valvoa, ettei ota osaa mihinkään lainvastaiseen toimenpiteeseen. Varmennustehtävän siirtämisellä poliittiselta ministeriltä epäpoliittiselle virkamiehelle näyttäisikin itse asiassa olleen tarkoituksena vain saada ministeristön vaihdoksista eliminoiduksi eroavan ministeristön jäsenet sellaisina poliittisina tekijöinä, jotka kenties oikeusnäkökohdille vieraisiin seikkoihin nojaten voisivat panna esteitä asioiden lailliselle menolle.[154]

Käsityksemme mukaan sen valtioneuvoston esittelijän asiana, joka varmentaa ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen, on siis pitää huolta ja myös vastata siitä, että päätös ei ole ristiriidassa valtiosäännön kanssa. Mikäli tämä kanta hyväksytään, näyttäisi siitä vuorostaan olevan luonnollisena seurauksena, että hänellä silloin täytyy myös olla oikeus kieltäytyä tuosta varmennuksesta. Lisäksi katsoisimme, että hänellä ei ole ainoastaan oikeus, vaan myös velvollisuus kieltäytyä nimityspäätöstä varmentamasta, jos hän pitää sitä valtiosäännön vastaisena.[155] Tosin velvollisuus varmennuksen kieltämiseen on valtiosäännössä nimenomaan lausuttu ainoastaan ministerin toimitettavan varmennuksen kohdalta (HM 35 §). Mutta ministeristön vaihdosta koskeva valtioneuvoston esittelijän varmennus on sen tarkoituksen kannalta, mikä meidän valtiosääntömme mukaan on varmennussäännöstölle ominainen, aivan samanlaisessa asemassa kuin ministerinkin varmennus. Ministerin varmennushan on näet meidän valtiosääntömme mu-

---

154 Vrt. *Castberg* I s. 225 ja *sama,* Opløsningsrett s. 8, joka lausuu, että eroavan pääministerin varmennuksen välttämättömyys merkitsisi »jokaisen ministeristön julistamista erottamattomaksi niin kauan kuin se itse ei suostu lähtemään tai valtakunnanoikeuden tuomio sitä erota.» Samaan tapaan myös *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 67. *Gordon,* Le rôle du chef de l'État s. 177 viite 3 mainitsee, että Egyptissä olisi jokin aika sitten käytännössäkin sattunut tapaus, jolloin valtionpäämies on tämän vuoksi joutunut rikkomaan valtiosääntöä.

155 Vastakkaisella kannalla on *Björksten,* s. 172. Sitävastoin ei *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 68 lausu mielipidettään kumpaankaan suuntaan, vaan toteaa vain, että »varmentaja on ainoastaan tavallisen virkamiesvastuun alainen.» Vrt. myös *Tarkiainen* s. 201—202.

kaan lähinnä juuri päätöksen valtiosäännönmukaisuuden merkki. Jo tästä varmennustehtävän tarkoituksesta näyttäisi johtuvan, että varmentajalla silloinkin, kun sinä toimii vain virkamies, on katsottava olevan oikeus ja velvollisuus kieltäytyä varmentamasta päätöstä, silloin kun se on valtiosäännön vastainen.

Vastakkaista kantaa näkyy perusteltavan pääasiassa sillä, että kun velvollisuus kieltäytyä varmentamasta perustuslainvastaista päätöstä on säädetty vain ministeristä (HM 35 §), ei varmentavalla virkamiehellä muka ole oikeutta kieltäytyä varmennuksesta. Hänellä on ainoastaan oikeus esittelijänä lausua pöytäkirjaan eriävä mielipiteensä ja sillä tavoin vapautua vastaamasta päätöksestä (HM 93,1 §).[156]

Tällaista mielipidettä vastaan on kuitenkin esitettävä useita painavia huomautuksia. Ensinnäkin on selvää, että varmentaja tässä tapauksessa ei itse asiassa toimi lainkaan asian esittelijänä. Tosin oli aikaisemmin — ehkäpä juuri tuosta varmennustehtävästä — johduttu sellaiseen käytännössä noudatettuun menettelyyn, että varmentavalle virkamiehelle annettiin tehtäväksi ainakin eroavan ministeristön eronpyyntökirjelmän esitteleminen. Ministeristön vaihdosta koskevan asian varsinaista esittelemistä ei tällainen järjestely kuitenkaan liene vastannut eikä päätöksiä asiallisesti liene niiden nojalla tehty. Valtioneuvoston virkamiehen asiana ei näet voi olla mielipiteittensä esitteleminen tasavallan presidentille hallituspulan parhaasta mahdollisesta ratkaisutavasta. Mikäli kysymyksessä on tilanteen ja sen ratkaisuehdotuksen varsinainen esitteleminen presidentille, kuuluisi tuollainen tehtävä mahdollisesti uudelle pääministerille tai kenties myös eroavalle pääministerille,[157] mutta ei missään tapauksessa valtioneuvoston virkamiehelle. Viimeksi mainittu menettely ei olisi ainoastaan epäasianmukainen, vaan itse asiassa myös valtiosäännön vastainen. Asioiden esitteleminen presidentille virkamiehen taholta olisi näet ristiriidassa sen esittelyä koskevan säännöksen (HM 34,1 §) kanssa, jonka mukaan esittelemisen

[156] *Björksten* s. 172. Tällöin varmentava virkamies joutuisi HM 34,5 §:n perusteella vastaamaan ainoastaan siitä, että toimituskirjat ministeristön vaihdosta koskevasta päätöksestä ovat oikeat. Vrt. *Charpentier*, JFT 1923 s. 387—388 ja *Puhakka*, Lakimies 1923 s. 28.

[157] Edellä selvitetty ministeristön vaihdoksille ominainen, loogillisesti ratkaisematon ristiriitaisuus ilmaiseiksen tällä tavoin myöskin esittelytehtävän asiallisessa kaksinaisuudessa.

voi suorittaa vain joku ministeri. Näiden seikkojen vuoksi onkin pidettävä asianmukaisena sitä, että myöhempi käytäntö on lopettanut kaiken ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen esittelemisen. Nykyisin presidentti tekee ministeristön vaihdosta koskevan päätöksensä ilman minkäänlaista esittelyä.[158]

Paitsi siinä, että ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmennus ei ole lainkaan merkkinä esittelystä eikä esittelijästä, se poikkeaa tavallisesta esittelevän virkamiehen varmennuksesta eräässä muussakin suhteessa varsin huomattavasti. Viimeksi mainittu ei näet milloinkaan ole myötävaikutusta vastuuttoman henkilön päätökseen. Senvuoksi on luonnollista, että tällaisessa tapauksessa päättävä viranomainen saattaa kantaa toimenpiteestä yksinäänkin vastuun, jos varmentaja vastalauseensa pöytäkirjaan sanelemalla on tahtonut vastuusta vapautua. Tämä näyttäisikin itse asiassa olevan syynä siihen, että ei varmentavalle virkamiehelle yleensä ole tarvinnut lainsäännöksillä varata oikeutta varmennuksensa kieltämiseen. Toisin on sitävastoin sellaisen varmennuksen laita, joka, kuten valtioneuvoston esittelijän varmennus ministeristön vaihdoksissa, merkitsee myötävaikutusta vastuuttoman valtionpäämiehen päätökseen. Varmennuksen nimenomaisena tarkoituksena on silloin juuri tuon myötävaikutuksen avulla saada toinen henkilö vastuun kantajaksi periaatteessa vastuuttoman tai ainakin vain rajoitetusti vastuunalaisen valtionpäämiehen toimenpiteestä. Tällainen varmennussuhde edellyttää, että varmentajalla täytyy

---

158 Ainakin epätarkkoina on siis tässä kohdin pidettävä sekä *Björkstenin* s. 173 että *Hakkilan* s. 163 mielipiteitä, edellisen esittäessä, että asianomainen esittelijä aikaisemmin — joskaan ei enää nykyisin — olisi esitellyt ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen, sekä jälkimmäisen lausuessa, että tuollainen päätös tehdään »asianomaisen valtioneuvoston virkamiehen ollessa esittelijänä». Niinpä lienee valtioneuvoston pöytäkirja 18/1 1924 ymmärrettävä edellä esittämällämme tavalla, joka on sopusoinnussa sen omankin näin kuuluvan sanonnan kanssa: »Valtioneuvoston kanslian nuorempi hallitussihteeri Voutilainen saapui valtioneuvoston istuntoon ja esitteli: Pääministeri Kallion Tasavallan Presidentille osoittaman kirjelmän, jossa hän esittämillään perusteilla omasta ja hallituksen muiden jäsenten puolesta oli ilmoittanut hallituksen jäsenten jättävän paikkansa valtioneuvostossa Tasavallan Presidentin käytettäväksi.

Tasavallan Presidentti näki hyväksi antaa näin kuuluvan avoimen kirjeen:» (seuraa asiakirja Kallion hallituksen vaihtamisesta Cajanderin ministeristöön). Vrt. myös *Hakkila* s. 370 viitettä 3. — Myöskin Ruotsissa näkyy valtioneuvoston jäsenten nimittäminen tapahtuvan ilman esittelyä. *Hagman,* Sveriges Grundlagar I s. 13.

olla tavalla tai toisella vastuu toimenpiteestä ja tähän vastuuseensa nojautuen myös oikeus myötävaikutuksensa kieltämiseen.[159]

Tosin on myönnettävä, että varmentavan virkamiehen osalta oikeudellinen vastuu — muunlaisesta vastuustahan ei ministeristön vaihdoksessa voi yleensäkään olla kysymystä — on eräissä kohdin toisenlainen kuin varmentavan ministerin.[160] Mutta käsittääksemme tämäkään seikka tuskin riittää perusteeksi sille, että kumpaakin varmennusta olisi käsiteltävä myötävaikutusmuotoina aivan eri tavalla. Virkamiehenkin vastuunalaisuuden, vaikka se toteutetaankin tavallisissa tuomioistuimissa ja yleisten lakien mukaan eikä siis ministerinvastuunalaisuuden tavoin erikoissäännösten nojalla valtakunnanoikeudessa, täytyy tietysti oikeuttaa hänet virkatehtävää suorittaessaan menettelemään oman harkintansa mukaan sillä tavoin, että hän katsoo voivansa menettelystään myös vastata ja siis välttyä lain säätämistä seuraamuksista.

Vihdoin ei varmennusvelvollisuuden tueksi myöskään voitane vedota siihen, että valtioneuvoston esittelijä voisi pelkästään ilmoittamalla eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan saavuttaa saman kuin varmennuksesta kieltäytymisellään. Ensinnäkin näyttäisi olevan epävarmaa, onko hänellä edes oikeutta saada eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkityksi. Ministeristön vaihdostahan ei päätetä hänen esittelystään (vrt. HM 93,1 §) eikä valtiosääntö oikeastaan näytä varanneen muille kuin valtioneuvoston jäsenille ja oikeuskanslerille puhevaltaa presidentin päätösten teossa. Kun valtioneuvoston esittelijällä ei ole mitään tekemistä hallituspulan asiallisen ratkaisun kanssa, ei hänellä liene myöskään oikeutta siitä mielipidettänsä lausua valtioneuvoston istunnossa. Ja mikäli hänellä katsotaan vastuunalaisuuteensa nojaten olevan oikeus lausua pöytäkirjaan mielipiteensä hallituksen vaihdoksen perustuslainmukaisuudesta, ei tällainen eriävä mielipide voine vapauttaa häntä vastuunalaisuudestaan. Vastuusta vapautumista ei tässä tapauksessa voida nojata mihinkään lain säännökseen.[161]

---

[159] Emme enää lähde pohdittavanamme olevan myötävaikutusmuodon kohdalta teoretisoimaan, olisiko tuollainen kieltäytymisvalta tässäkin konstruoitava siten, että varmentava virkamieskin voisi välttyä varmennuksesta ainoastaan eronpyynnön avulla, kuten on meillä myötävaikutuksesta yleensä vallitsevan käsityksen mukaan valtioneuvoston jäsenten laita. Luonnollisimmalta tuntuisi — etenkin koska on kysymys perustuslainvastaisuudesta — myöntää valtioneuvoston esittelijälle selvä oikeudellinen valta myötävaikutuksen epäämiseen.

[160] Samaan suuntaan *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 68. Vrt. myös *Malmgren* I s. 141.

[161] *Björksten* s. 172 viitteessä 21 itsekin myöntää, että tässä kohdin voi olla syytä epäilyksiin hänen kantaansa vastaan.

Sitäpaitsi ei asiain kululle ministeristön vaihdoksessa, kuten sanottu, olekaan ratkaisevaa varmentajan mielipide vaan ainoastaan hänen varmennuksensa. Kun sitä käsityksemme mukaan on pidettävä itsenäisenä myötävaikutustoimenpiteenä, jolla presidentin päätös saatetaan oikeudelliseen tehoonsa, valtioneuvoston esittelijä suorittaa tämän tehtävänsä, vaikka se niin olennaisesti poikkeaakin hänen muista virkatehtävistään, viimeksi mainittujen tapaan itsenäisenä virkatehtävänä ja säännönmukaisella virkavastuullaan. Kun kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava ja kun virkamies vastaa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt (HM 92,1 ja 93,1 §), ei valtioneuvoston esittelijä voine välttyä vastuusta, jos hän varmennuksellaan saattaa valtiosäännön vastaisen ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen voimaan. Tällaisesta varmennuksesta hänen senvuoksi täytyy olla oikeutettu ja velvollinenkin kieltäytymään.[162]

Toisaalta saattavat myös eroavan ministeristön jäsenet edellä esittämämme mukaan joutua päätöksestä oikeudelliseen vastuuseen, mikä vuorostaan pakottaa heidätkin määrittelemään kantansa samassa asiassa. Valtiosääntömme erinomainen huolenpito laillisuuden noudattamisesta on lisäksi asettanut myös oikeuskanslerin erityisesti valvomaan presidentin päätösten lainmukaisuutta. Hän ei tosin toimi varsinaisena myötävaikuttajana päätösten syntymisessä, mutta hänen asianaan on tehdä huomautus ja merkityttää mielensä valtioneuvoston pöytäkirjaan, jos presidentin päätös olisi lainvastainen (HM 47,2). Tämä moninkertainen laillisuuden valvontajärjestelmä asettaa vastattavaksemme kysymyksen, mitenkä on arvosteltava tilannetta silloin, kun nämä kolme erillistä tahoa päätyvät ministeristön vaihdoksen perustuslainmukaisuudesta erilaiseen tulokseen. Onko varmentava virkamies velvollinen kieltäytymään varmennuksesta, jos eroava valtioneuvosto tai sen jäsenten enemmistö on pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut pitävänsä presidentin päätöstä valtiosäännön vastaisena? Taikka päinvastoin, voiko hän evätä varmennuksensa silloinkin, kun eroava valtioneuvosto puolestaan katsoo ministeristön vaihdoksen tapahtuvan perustuslain mukaisesti? Ja minkälainen merkitys vihdoin on annettava oikeuskanslerin kannanotolle?

Omaksumastamme kannasta näyttäisi ensinnäkin olevan johdonmu-

---

[162] Mainittakoon, että kuuliaisuusvelvollisuuskaan, koska se ja vastuunalaisuus ovat eri asioita, ei Ståhlbergin mukaan ulotu ilmeisesti lainvastaisen teon suorittamiseen, vaikka virkamies esim. esittelijänä voisikin eroavan mielipiteensä pöytäkirjaan ilmoittamalla vapautua vastuunalaisuudesta siitä. *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 179 ja *sama,* Lakimies 1910 s. 286—290.

kaisena seurauksena, että varmentavan virkamiehen harkintavallan tässä kohdin täytyy olla täysin itsenäinen. Hänen tulee tehdä ratkaisunsa kokonaan oman vastuunalaisuutensa varassa. Muussa tapauksessa varmennuksen siirtäminen pois eroavalta ministeristöltä menettäisi kokonaan merkityksen, mikä näyttäisi olevan sen tarkoituksena. Tarkastelkaamme hiukan lähemmin niitä tilanteita, joihin tällainen kanta voi johtaa.

Sellainen mahdollisuus, että varmentava virkamies pitäisi ministeristön vaihdosta perustuslain vastaisena, vaikka eroava ministeristö, oikeuskansleri ja presidentti ovat päinvastaista mieltä, on käytännössä siinä määrin epätodennäköinen, että sillä on vain teoreettinen merkitys.[163] Jos sitävastoin eroava valtioneuvosto ja ehkä oikeuskanslerikin pitävät presidentin aikomaa ministeristön vaihdosta valtiosäännön vastaisena, näyttäisi juuri varmentava virkamies olevan se instanssi, jonka kädessä on tuollaisen äärettömän vakavan ristiriidan todellinen ratkaisu. Jos näet hän puolestaan katsoo ministeristön vaihdoksen olevan sopusoinnussa valtiosäännön kanssa, saattaa presidentti yksistään hänen vastuunalaisuutensa ja varmennuksensa varassa viedä tahtonsa valtioneuvoston vastustuksesta ja myös oikeuskanslerin tekemästä huomautuksesta huolimatta perille. Jos varmentaja sitävastoin asettuu samalle kannalle kuin valtioneuvosto, ei presidentillä yksinään eikä oikeuskanslerinkaan mielipiteeseen nojaten ole mitään laillista keinoa aikomuksensa toteuttamiseksi.[164]

---

[163] Tilanne, johon valtioneuvoston kanslian päällikön kieltäytyminen johtaisi, näyttää kyllä jonkin verran pulmalliselta. Valtakirjalla nimitettynä viran haltijana ei häntä näet voida ilman muuta vapauttaa ja nimittää hänen tilalleen uutta, varmennukseen suostuvaa virkamiestä. Myöskään ei varmennustehtävää voida uskoa VN:n OS:n 20,1 §:n nojalla tilapäisesti määrätylle apulaisesittelijälle, koska 30/12 1938 annetun valtioneuvoston kanslian ohjesäännön 13,2 §:n mukaan ministeristön vaihdosta koskeva varmennus on säädetty juuri valtioneuvoston kanslian päällikön tehtäväksi. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ollessa asiasta yhtä mieltä ei kuitenkaan näyttäisi olevan estettä mainitun ohjesäännön 13,2 §:n muuttamiselle, minkä jälkeen varmennustehtävä voidaan antaa edellä mainitulla tavalla jollekin toiselle.

[164] Presidentti ei näet voi järjestää varmennustehtävää kenellekään toiselle virkamiehelle, joka kenties suostuisi hänen tahtonsa välikappaleeksi. Tämä olisi mahdotonta siitä syystä, että valtioneuvosto ei tietysti suostuisi myötävaikuttamaan sellaiseen toimenpiteeseen. Tosin tilanne tällaisessa tapauksessa näyttäisi muodostuvan jonkin verran epämääräiseksi sen teorian kannalta, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenet ainoastaan eronpyynnön avulla voivat välttyä myötävaikuttamasta presidentin lain rajoissa pysyvään päätökseen, josta he eivät katso voivansa ottaa vastuuta kannettavakseen. Presidentin aikoma toimenpide varmentavan esit-

Valtioneuvoston kanslian päällikkö, jonka asiana, kuten mainittu, ministeristön vaihdoksia koskevien päätösten varmentaminen on, saattaa täten siis joutua itse asiassa ratkaisemaan tasavallan presidentin ja eroavan valtioneuvoston välillä [165] syntyneen ristiriidan ministeristön vaihdoksen perustuslainmukaisuudesta. Valtioneuvoston virkamiehen asettaminen tällä tavoin korkeimpien valtiomahtien välisen ristiriidan ratkaisijaksi saattaa vaikuttaa melko oudolta. Siinä äärimmilleen kärjistyneessä poliittisessa vastakohtatilanteessa, jota tällainen tapaus tietysti käytännössä aina merkitsisi, näyttäisi tuollaisen esittelijän osalle lankeavan ratkaisutehtävä, jonka vastuunalaisuus on aivan tavaton. Tosin ns. »lainsäätäjän tarkoituksella» ei oikeastaan liene lupa operoida, mutta kuitenkin saattaisi asettaa kysymyksenalaiseksi, tokko lainsäätäjä sittenkään on voinut tarkoittaa tuollaisen tehtävän uskomista valtioneuvoston kanslian päällikölle. Jos varmennukselle tässä tapauksessa olisi todella ollut tarkoitus antaa tuollainen merkitys, eikö varmentamista silloin pikemminkin olisi uskottu jonkun korkean lainvalvojan, esim. juuri oikeuskanslerin [166] tai eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi? Myönnämme, että tällaiset epäilykset eivät ole aiheettomia.

---

telijän vaihtamiseksi uuteen, joka suostuu varmennukseen, saattaa näet olla täysin laillinen eikä siis valtioneuvostolla, joka vastustaa presidentin aikomaa ministeristön vaihdosta ja aikoo pysyä paikallaan, oikeastaan näyttäisi kysymyksessä olevan teorian mukaan olevan oikeutta kieltäytyä tuollaiseen esittelijän vaihdokseen myötävaikuttamasta. Välttääkseen vastuun varmentavan esittelijän vaihdoksesta, joka tässä tapauksessa samalla muodostuisi ministeristön vaihdosta edeltäväksi ennakkokysymykseksi, voisi valtioneuvosto tämänkin teorian mukaan kuitenkin puolestaan pyytää eroa ja siis sillä perusteella kieltäytyä myötävaikuttamasta tuohon varmentajan vaihdokseen. Kun presidentti puolestaan ei voi ennen esittelijän vaihtumista eroa myöntää ja uutta ministeristöä nimittää — esittelijähän ei näet olettamuksemme mukaan suostu varmentamaan päätöstä — näyttäisi presidentti siis tämänkin teorian mukaan lopulta joutuvan sellaiseen umpikujaan, että hänellä ei ole muuta laillista tietä kuin aikomuksestaan perääntyminen. — Jos sitävastoin asetuttaisiin sellaiselle, sinänsä jokseenkin selvästi kestämättömälle kannalle, että eronpyyntökään ei antaisi valtioneuvostolle oikeudellista valtaa kieltää myötävaikutustansa presidentin lailliseen päätökseen, avattaisiin tietysti samalla presidentille vapaa tie myös varmentavan esittelijän vaihtamiseen. Silloin ei näyttäisi olevan tällaista oikeudellista taetta valtiosäännön vastaisen ministeristön vaihdoksenkaan estämiseksi.

[165] Kun oikeuskansleri ei toimi myötävaikuttajana presidentin päätöksissä, ei hänen kannanottonsa muodostu niiden syntymiselle eikä voimaan tulolle oikeudellisessa mielessä ratkaisevaksi. Ks. *Hakkila* s. 223—229 ja 889—891.

[166] Paitsi asemansa vuoksi korkeana lainvalvojana olisi tämä varmennustehtävä sopinut oikeuskanslerille erityisesti myös senvuoksi, että hän on eduskunnalle

Itse asiassa näyttäisi vastakkainen kanta kuitenkin vielä oudommalta. Ainakin yhtä hyvällä syyllä saattaisi näet epäillä, tokko lainsäätäjän tarkoituksena myöskään on voinut olla valtionpäämiehen vallankäytön jättäminen tässä ratkaisevan tärkeässä kohdassa kokonaan perustuslainmukaisuuden takeita vaille. Mutta jollei varmentavalle virkamiehelle myönnetä tuollaista oikeudellista valtaa varmennuksensa kieltämiseen ja hänet ehkä osoitetaan panemalla vastalauseensa pöytäkirjaan vain yrittämään varjella oma nahkansa, ei valtiosäännön noudattamiselle kuitenkaan voitane osoittaa tässä kohdassa mitään oikeudellisia takeita.[167] Tuon varmennustehtävän erikoisella järjestämisellä ei silloin olisi itse asiassa merkitystä muuta kuin osoituksena vain siitä, että asiakirja on päätöksen kanssa yhtäpitävä. Tällä edellytyksellä tuon erikoisjärjestelyn olisi nähtävästi kuitenkin voinut huoletta jättää poiskin. Huomioonottaen ne katkerat kokemukset, joita Venäjän vallan aikana oli saatu valtionpäämiehen vallan perustuslainvastaisesta käyttämisestä — mitkä, kuten olemme huomanneet, ovat johtaneet lainsäätäjän jokaisessa muussakin valtiosäännön kohdassa rakentamaan mahdollisimman vahvat takeet niiden uusiutumista vastaan — näyttäisi siltä, että varmentavan virkamiehen tuollainen tehtävä sittenkin saattaisi luontevasti sopeutua myös ns. »lainsäätäjän tarkoitukseen».

oikeudellisesti vastuunalainen. Sillä tavoin olisi tämä varmennus, joka muutenkin on ministerinmyötävaikutukseen rinnastettava, tullut myös vastuunalaisuuden — nimittäin oikeudellisen vastuunalaisuuden, josta vain on tässä kysymys — osalta ministerinmyötävaikutuksen kanssa täysin verrannolliseen asemaan. Tällaisesta järjestelystä ei hallitusmuotoa säädettäessä kuitenkaan liene ollut kysymystä. Mainittakoon, että perustuslakikomitean ehdotuksessa ($29_{,3}$ §) esitetään varmentajaksi »presidentin kanslian johtaja». Vrt. myös *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 68.

Myöskään Ruotsissa ei ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentaminen kuulu pääministerille, vaan se on järjestetty kuuluvaksi oikeusministerille. *Malmgren* I s. 106 ja *sama,* Sveriges grundlagar s. 17. Ehkäpä tällaiseen erikoisjärjestelyyn on sielläkin ollut vaikuttamassa pyrkimys saada poliittisten tekijöiden oikeudellinen osuus mahdollisuuksien mukaan eliminoiduksi myötävaikutuksesta ministeristön vaihdoksiin, jolloin on siis päädytty antamaan varmennustehtävä juuri oikeusministerille. Huomattava kuitenkin on, että oikeusministeri on poliittisessa suhteessa täysin muihin ministereihin rinnastettava. Senvuoksi näyttäisi oikeuskanslerin varmennus esittämältämme näkökannalta sittenkin kaikkein tarkoituksenmukaisimmalta järjestelyltä.

[167] HM 47 §:nkään säätämä laillisuuden valvonta ei, kuten sanottu, voi estää laittomiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Se voi olla takeena vain siitä, että lainvastaisuudesta tehdään huomautus, sekä niinikään aiheuttaa sen, että siitä sittemmin ehkä nostetaan syyte.

Myönnettävä tietysti on, että jos valtioneuvoston ja presidentin välinen ristiriita todellisuudessa joskus kehittyisi kumouksellisen jännityksen asteelle, valtioneuvoston kanslian päälliköllä saattaisi olla varsin vähäinen tosiasiallinen merkitys uhkaavan vallankumouksen torjujana. Mutta oikeudelliselta kannalta katsoen hänen tehtävänsä on siitä huolimatta täysin asianmukainen. Valtiosääntömme on järjestänyt ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentamisen pois sekä eroavalta että myös uudelta ministeristöltä ja siten onnistuneesti eliminoinut poliittisten tarkoituksenmukaisuussyiden ja niistä johtuvan vastuunalaisuuden vaikutuksen muodollisjuridisestikin tästä toimituksesta. Ainakin esittämämme tulkinnan pohjalta lähtien sen voi sanoa tällaisella järjestelyllä samalla erityisesti korostavan oikeudellisten seikkojen merkitystä, koska niiden valvominen on uskottu korkealle epäpoliittiselle hallintovirkamiehelle. Ja tällaisella järjestelyllä olisi hajoitushallituksen muodostamiselle joka tapauksessa saatu oikeudellisen systeemin kannalta moitteeton perustuslainmukaisuuden tae. Tuollaisilla takeilla [168] ja niiden selvittelyllä — niin heikoksi kuin niiden tosiasiallinen teho kärjistyneessä tilanteessa saattaakin osoittautua — voi sitäpaitsi käytännölliseltäkin kannalta olla sikäli merkitystä, että selvyys ja tietoisuus niiden pelkästä olemassaolosta saattaa olla omansa estämään kriitillisten tilanteiden äärimmäistä kärjistymistä.

Näillä kysymyksillä ei kuitenkaan ole merkitystä ainoastaan hajoitushallituksen muodostamisen perustuslainmukaisuuden takeina. Ne

---

[168] Meillä 1924 toimeenpantu selvään parlamentaariseen luottamukseen nojaavan ministeristön vaihtaminen hajoitushallitukseen ja eduskunnan hajoittaminen sen avulla ei näytä enempää tuona ajankohtana kuin sen jälkeenkään virittäneen minkäänlaista keskustelua tuollaisista takeista. Vaikka valtionpäämiehen kysymyksessäolevien toimenpiteiden arvostelemisessa mentiin niin pitkälle, että väitettiin tuon hajoitushallituksen olleen valtiosäännön vastaisen (*Erich* II s. 95 ja *sama*, SvT 1930 s. 501—502), jopa verrattiin sitä »routavuotten hallituksiin» (Ilkan pääkirjoitus 18/1 1924), ei millään taholla näy kiinnitetyn huomiota siihen, että eroavalla ministeristöllä sellaisessa tapauksessa olisi ollut velvollisuus nimityspäätöksen yhteydessä sanella pöytäkirjaan eriävä mielipiteensä ja että ainakin päätöksen varmentaja olisi siis tullut allekirjoituksellaan myötävaikuttaneeksi perustuslainvastaiseen tekoon. Kenties tällainen reagoimattomuus johtui siitä, että v:n 1924 hajoitushallitus meillä toimitusministeristöluonteensa vuoksi oli poliittisesti sittenkin lievempää laatua niistä kahdesta mahdollisuudesta, joiden avulla presidentti voi saattaa henkilökohtaisen käsityksensä voimaan. Ehkäpä varsinaisen taisteluhallituksen käyttäminen olisi pannut etsimään takeita valtiosäännön voimassa pysyttämiselle.

ulottavat vaikutuksensa laajemmalle, valtionpäämiehen koko oikeudelliseen asemaan, vieläpä valtiojärjestyksen yleiseen luonteeseenkin. Hajoitushallituksen muodostaminen ja parlamentin hajoittaminen sen avulla vastoin parlamentin ja siihen nojaavan ministeristön tahtoa on jo sinänsä erittäin huomattava valtionpäämiehen henkilökohtaisen vallan ilmaus. Mutta näiden toimenpiteiden avulla näyttäisi hänelle lisäksi avautuvan mahdollisuuksia ryhtyä myös muuten ainakin tilapäisesti ajamaan henkilökohtaisten käsitystensä mukaista politiikkaa. Tämä merkitsee valtionpäämiehen oikeudellisten ja tosiasiallisten vallankäyttömahdollisuuksien niin huomattavaa laajentumista yli sen, mitä eräillä tahoilla on totuttu pitämään nimenomaan parlamentaariselle valtionpäämiehelle soveltuvana, että tuon vallankäytön äärimmäisten mahdollisuuksien väärinkäytön varalta on täysi syy kiinnittää sitä rajoittaviin oikeudellisiin takeisiin erityistä huomiota. Muussa tapauksessa jäisi siihen systeemiin, jonka tutkiminen ja selvittäminen kuuluu oikeus- ja valtiotieteille, ammottava aukko.[169]

Itse asiassa näyttäisikin pohtimallamme varmennusmenetelmällä ennen kaikkea olevan merkitystä valtiojärjestyksen oikeudellisen systeemin kokonaisuuden kannalta. Vaikka ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentamista valtioneuvoston esittelijän toimesta ei ehkä tarvitsekaan pitää kaikkein onnistuneimpana käytännöllisenä ratkaisuna tuolle kysymykselle, voitaneen kuitenkin sanoa, että valtiosääntömme laatijoitten on katsottava tällä erikoisella järjestelyllä onnistuneen periaatteellisesti moitteettomalla tavalla täyttämään sen aukon, joka tällä kohdalla voidaan yleensä muissa valtiosäännöissä havaita. Varmennusvastuun kate on näet tällä tavoin saatu yhtenäisesti peittämään valtionpäämiehen kaikki se vallankäyttö, jossa sitä järjestelmän

---

[169] Näille teoreettisille pulmakysymyksille omistaa huomiota esim. *Castberg* I s. 223—227, 236—237 ja II s. 456—483 sekä *sama,* Opløsningsrett s. 5—10. Niinikään *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 65 korostaa lainmukaisuuden takeiden merkitystä ministeristön vaihdoksissa. Mainittakoon vielä, että meillä on *Wrede,* Spaniens nya författning s. 138 kiinnittänyt huomiota niihin oikeudellisiin takeisiin, joita Espanjan valtiosäännössä (9/12 1931) oli luotu presidentin vallan väärinkäyttöä vastaan. Niinikään voidan mainita, että *Ståhlberg* s. 63—64 erityisesti korostaa, että hajoitustoimenpiteeseen vastoin sekä eduskunnan että ministeristön toivomusta »voidaan ja tulee ryhtyä ainoastaan erittäin painavista syistä ja ollen todennäköistä, että säännöllinen ratkaisu siten on saavutettavissa». Mutta mistään takeista tämän vallan väärinkäyttöä vastaan ei Ståhlberg kuitenkaan mainitse. Vrt. myös *Erich* II s. 446—447 sekä edellä tämän luvun viitettä 136.

kokonaisuuden kannalta on pidettävä tarpeellisena. Samalla se on juuri sillä kohdalla, jossa toisaalta valtionpäämiehen henkilökohtainen ratkaisu saattaa olla tarpeen, mutta toisaalta ministeristön parlamentaarinen tarkoituksenmukaisuusvastuu ei voisi olla mahdollistakaan ja oikeudellinenkin valtiosäännönmukaisuuden vastuu saattaisi johtaa pääsemättömään umpikujaan, siirretty epäpoliittisen, ministeristön vaihdoksessa muuten sivullisena olevan virkamiehen kannettavaksi. Sillä tavoin on selvästi osoitettu sen rajoittuminen vain oikeudelliseen vastuunalaisuuteen, joka siten on samalla saatu toisaalta periaatteessa tehokkaaksi oikeudelliseksi takeeksi ja toisaalta kuitenkin sellaiseksi, ettei siitä johdu sovittamattomia käytännöllisiä ristiriitoja.[170]

Valtiosääntö ei siis ainoastaan sido — edellyttämällä, että tasavallan presidentin päätösvallan ja valtioneuvoston myötävaikutuksen suhteesta esittämämme käsitys hyväksytään — valtionpäämiehen vallankäyttöä parlamentaarisesti ja oikeudellisesti vastuunalaisen ministeristön myötävaikutukseen, vaan kytkee hänet myös ministeristön vaihdoksessa varmentavaan myötävaikuttajaan ja tämän oikeudelliseen vastuuseen. Vastuunalaisuuden ja siihen sidonnaisuuden systeemi saavuttaa siten täydellisyytensä. Mutta tästä sidonnaisuuden aukottomasta[171] ehdottomuudesta huolimatta taikka tavallaan sen erikoisen järjestelyn ansiosta, joka sille näyttää olevan valtiosäännössämme annettu, valtionpäämiehelle jää kuitenkin valtiosääntöinen mahdollisuus, tarttuen voimakkaalla henkilökohtaisella otteella tapausten kulkuun, vapautua myös eduskunnan luottamusta nauttivasta valtioneuvostosta ja sen sijalle nimitetyn hajoitushallituksen avulla hajoittaa eduskunta sekä siten — kuten sanontatapa kuuluu — »vedota kansaan» tai paremminkin sanoen sen valitsemaan uuteen eduskuntaan.[172] Toisaalta siis valtiosääntö eh-

---

[170] Näiden ristiriitojen vuoksi ei niissäkään maissa, joissa ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentaminen on eroavan pääministerin asiana, tuolle varmennukselle voida antaa edes oikeudellisen vastuunalaisuuden merkitystä. Kun hänellä ei katsota olevan oikeutta varmennustaan kieltää siinäkään tapauksessa, että hän pitää tuollaista päätöstä valtiosäännön vastaisena, jää valtionpäämiehen vallankäyttö tässä kohdin itse asiassa kokonaan vaille valtiosäännönmukaisuuden oikeudellisia takeita. Vrt. *Castberg* I s. 223—227 ja 236—237 sekä *sama* Opløsningsrett s. 7—9 sekä *Tarkiainen* s. 197—202 ja 329.

[171] Järjestelmän periaatteellisesta yhtenäisyydestä on kuitenkin HM 32 ja 47 §:ssä tarkoitetut toimenpiteet mainittava poikkeuksena.

[172] Vrt. myös Ranskan oikeustieteen kantaa valtionpäämiehen henkilökohtaisen asioihin puuttumisen mahdollisuudesta ja sen seurauksista esim. *Esmein* I s. 160.

dottomuudella sitoo valtionpäämiehen vastuunalaiseen myötävaikutukseen, mutta samalla se kuitenkin toisaalta antaa hänelle niin laajan oikeudellisen vallan henkilökohtaisestikin puuttua asioiden kulkuun, kuin se valtiojärjestyksen kokonaisuuteen soveltuvana suinkin on mahdollista.

Täytäntöönpanovallan järjestelyssä yleensä ja valtionpäämiehen vallankäytössä erityisesti voitaneen katsoa tällä tavoin päästyn eräänlaiseen ihanteeseen, täydellisesti yhtenäiseen järjestelmään. Benjamin Constantin ajoista lähtien vallinnutta, täytäntöönpanovallalle luonteenomaista kaksihaaraisuutta — sen sijoittamista samanaikaisesti sekä suhteellisesti vastuuttoman valtionpäämiehen että varsinaisesti vastuunalaisen ministeristön käsiin [173] — ei ole siis tarvis tehostaa sellaiseen jyrkkyyteen asti, että eräiden kaikkein tärkeimpien toimenpiteiden ja nimenomaan mm. parlamentin hajoituksen [174] kohdalla tapahtuisi jär-

[173] Ks. edellä s. 21—22 ja 50 viite 100 sekä s. 269 viite 40.

[174] Mainittakoon, että jo *Constant* s. 25 rinnastaa ministeristön erottamis- ja parlamentin hajoittamisoikeuden, niiden keskinäiseen yhteyteen kuitenkaan viittaamatta. Kumpikin on hänen oppinsa mukaisessa järjestelmässä vapautettu varmennuspakosta.

Kuten edellä s. 90 viitteessä 29 on mainittu, ei Englannissa sitä asiakirjaa (Royal Proclamation), joka sisältää kuninkaan allekirjoittaman hajoitusmääräyksen, käytännössä lainkaan varmenneta. Onko kenties juuri tämä tosiasia aikanaan ollut vaikuttamassa ja miten ratkaisevasti Constantin teoreettisiin käsityksiin, emme voi tässä yhteydessä lähteä tutkimaan. Joka tapauksessa on tästä varmentamattomuudesta huolimatta kuitenkin aivan ilmeistä, että ainakin nykyisin voidaan Englannissa parlamentin hajoitukseen ryhtyä vain pääministerin esityksen perusteella ja kabinetin vastuulla. Näin on epäilemättä laita myös siinä poliittisista syistä varsin epätodennäköisessä vaikka oikeudellisesti täysin moitteettomassa tapauksessa, että kuningas omasta aloitteestaan ja vastoin kabinetin tahtoa ryhtyisi hajoitustoimenpiteeseen. Hänen olisi silloin erotettava hajoitusta vastustava kabinetti (mikäli se ei tällaisen ristiriidan sattuessa rientäisi itse pyytämään eroa), nimitettävä tilalle hajoitushallitus, jonka esityksestä ja myötävaikutuksella hän sitten antaisi hajoitusmääräyksen. *Tarkiainen* s. 178 ja 328 tosin viittaa sellaiseen mahdollisuuteen, että kuningas saattaisi jollain tavoin yksinäänkin ja vastoin vielä sillä hetkellä vallassa olevan ministeristön tahtoa suorittaa parlamentin hajoituksen, josta ministeristön ero olisi vasta ikäänkuin kiertoteitse seurauksena. Ainakin juuri Englannin osalta tämä Tarkiaisen käsitys, jota kenties voidaan pitää vain eräässä erikoistapauksessa ilmenevänä, meillä tämän luvun viitteessä 52 mainitulla tavalla yleiseksi ajatellun ministeristön erottamiskeinon sovellutuksena Englannin oloihin, on ilmeisen virheellinen. Ymmärtääksemme ei sille myöskään voi saada minkäänlaista tukea niiltä englantilaisilta oppineilta, joiden teoksiin Tarkiainen on siinä yhteydessä viitannut. Vrt. *Lowell* s. 31—32 ja *Anson* I s. 308—309 sekä myös *Berlin* s. 185.

jestelmän kahtia halkeaminen.[175] Hajoitusoikeuden käyttöä ei näet ole tarvis vapauttaa myötävaikutuksesta ja siihen liittyvästä vastuunalaisuudesta niissäkään tapauksissa, jolloin siihen ryhdytään valtionpäämiehen henkilökohtaisesta aloitteesta erityisen hajoitushallituksen avulla vastoin parlamentin enemmistön ja siihen nojaavan ministeristön tahtoa. Myötävaikutusvastuun aukoton rengas sulkee ja sulattaa valtionpäämiehen ja ministeristön tälläkin kohtaa niin ehjästi sekä tosiasialliseen yhteistoimintaan että oikeudelliseen kokonaisuuteen, kuin se käytännöllisesti ja loogillisesti vain on mahdollista. Eikä kummankaan elimen mahdollisuudet valtansa tehokkaaseen käyttämiseen — pysyttäessä parlamentaarisen valtiosääntömme rajoissa — tämän yhteensulamisen ja sidonnaisuuden vuoksi lainkaan vähene.

Valtionpäämiehen henkilökohtainen valtapiiri muodostuu näet loppujen lopuksi periaatteellisesti aivan samansuuruiseksi myös sen käsityksen mukaan, joka meillä on presidentin vallankäytön ja valtioneuvoston myötävaikutuksen suhteesta vallitseva. Tämä johtuu siitä, että valtiojärjestyksemme parlamentaarinen luonne varsinkin esittämästämme luottamus-vaatimuksen katkeamis- ja siirtymisnäkökulmasta tarkasteltuna pakottaa, kuten aikaisemmin olemme esittänyt, sekä käytännöllisen menettelyn että teoreettisen tutkimuksen linjat, jotka erkanivat eri suuntiin, jälleen yhtymään juuri hajoitushallituksen muodostamisessa. Kun valtionpäämiehen vallankäyttö vallitsevan käsityksen pohjalta lähdettäessä ei kuitenkaan ole niin ehjän oikeudellisesti sidottu myötävaikutusvastuun huomioon ottamiseen kuin esittämämme toisen käsityksen mukaan, ei myöskään ministeristön vaihdosta koskevalla

---

175 Varmennusjärjestelynsä erikoislaadusta huolimatta meidän valtiosääntömme myötävaikutussysteemin siis tuskin voi sanoa vastaavan Constantin oppia. Vrt. kuitenkin *Tarkiainen* s. 201—202 ja *Berlin* I s. 287 sekä *sama*, Forfatningsudviklingen s. 113—114. Päinvastoin sitä lienee pidettävä tosin Constantin esittämästä perusajatuksesta lähteneenä, mutta aivan omalaatuisena ja noita ajatuksia sellaiseen täydellisyyteen kehittäneenä järjestelmänä, että siihen verrattavaa ei muualla tavattane. Se seikka, että meikäläisen varmennusjärjestelyn erikoisuus on, kuten edellä s. 349 viitteessä 142 on osoitettu, ulkomailla yleensä jäänyt huomaamatta tai kerrassaan väärin ymmärretty, johtunee HM:n epätarkoista tai suorastaan virheellisistä käännöksistä. Niinpä siinä HM:n saksankielisessä laitoksessa, joka 1924 luultavasti ulkoasiainministeriön toimesta on Helsingissä painatettu, on HM 34,3 § käännetty seuraavasti: »Wenn der Beschluss des Präsidenten den ganzen Staatsrat betrifft, wird er von dem *Mitglied* des Staatsrates gegengezeichnet, *das die Angelegenheit im Staatsrat vorgetragen hat*». Samalla tavoin käännettynä sen esittää myös *Mirkine-Gutzévitch*, Les nouvelles constitutions s. 179. Myös *Daresten* I s. 502 esittämä käännös on epätarkka, vaikkakaan ei ehkä virheellinen.

varmennusjärjestelyllä ole systeemin ehjyyden kannalta sille samanlaista merkitystä.[176] Mutta tätä niin sanoaksemme oikeudellis-arkkitehtonista näkökohtaa lukuunottamatta kaikki se, mitä edellä olemme esittänyt valtionpäämiehen vallankäyttöä yleensä ja hajoitusvallan käyttämistä erikseen koskevista oikeudellisista takeista, näyttäisi pitävän paikkansa myös tämän vallitsevan käsityksen pohjalta lähdettäessä.

D. PARLAMENTARISMISTA JOHTUVISTA HAJOITUSVALLAN KÄYTTÄMISEN RAJOITUKSISTA.

Pohtiessamme hajoitusvallan käyttämisen ja parlamentaariseen järjestelmään kuuluvien periaatteiden välistä keskinäistä suhdetta olemme edellä useassa kohdassa esittänyt mielipiteitä, jotka poikkeavat tähänastisessa tutkimuksessa yleensä tavattavista. Tällaiset käsityksemme ovat koskeneet sekä varsinaisen hajoituspäätöksen että välittömästi siihen liittyvän ministeristön vaihdoksen selvittelyä ynnä myös niiden seikkojen tutkimista, jotka ovat takeena viimeksi mainitun — useinkin jo valtiosääntömme ja siinä omaksutun parlamentaarisen järjestelmän äärimmäisiä rajoja hipovan — toimenpiteen pysymisestä valtiosäännön puitteissa. Varsinkaan viimeksi mainitulle erityisesti myös hajoitusvallan käyttämisen kannalta merkittävälle kysymykselle ei hajoitusoikeudellinen tutkimus näytä yleensä omistaneen huomiota, jota voitaisiin pitää riittävänä.

Miltei enemmän tuntuvat tutkijoiden mielenkiintoa herättäneen ne tosin ainakin osaksi samantapaisiin näkökohtiin pohjautuvat kysymykset, jotka koskevat useampaa toistansa seuraavaa parlamentin hajoitusta. Parlamentin hajoittaminen useita kertoja peräkkäin onkin niin silmäänpistävä äärimmäisyys, että se on ilman muuta omansa kiinnittämään huomion sitä koskeviin rajoituksiin yleensäkin ja erityisesti tietenkin parlamentaarisessa järjestelmässä. Se tavallisuudesta poikkeava käsitys, mikä tässä tutkimuksessa on omaksuttu hajoitusoikeudesta yleensä ja erittäinkin sen soveltamisesta parlamentaariseen järjestelmään, on omansa johtamaan meidät vallitsevasta kannasta jonkin ver-

[176] Ne tutkijat, jotka meillä ovat presidentin vallankäyttömuotoja koskevia säännöksiä yrittäneet eritellä, eivät yleensä näytä ulottaneen analyysiään eduskunnan hajoitukseen ja varsinkaan sen yhteyteen mahdollisesti liittyvään ministeristön vaihdokseen asti. Ehkä tämäkin on osaltaan syynä siihen, että tutkimus ei näytä parlamentarismin periaatteiden ja hallitusmuodon konstitutionaalisten säännösten yhteensovittamisessa päässeen lopulliseen synteesiin, koko valtiojärjestyksen kannalta yhtenäiseen systeemiin, eikä myöskään kiinnittäneen suurtakaan huomiota meikäläiseen, periaatteellisesti mielenkiintoiseen ministeristön vaihdosta koskevaan erikoisjärjestelyyn. Vrt. esim. *Tarkiainen* s. 138—155 ja 197—202.

ran poikkeavaan esitykseen myös sen pulman osalta, joka koskee usean perättäisen hajoitustoimenpiteen valtiosääntöisiä mahdollisuuksia. Sitä on omansa osoittamaan sekin, että joudumme laajentamaan tuota vanhaa ongelmaa niin, että se luonteeltaan samanlaisena kysymyksenä tulee käsittämään myös ne valtiosääntöiset mahdollisuudet ja rajoitukset, jotka koskevat hajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä välittömästi säännöllistenkin edustajanvaalien jälkeen.

Aikaisemmin olemme selvittänyt, miten hajoitussäännöstön omasta rakenteesta enempää kuin siihen välittömästi liittyvistä valtiosäännön muistakaan osista ei sinänsä voida johtaa oikeudellisia esteitä uuteen hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle, vaikka se suoritettaisiin aivan hetikin edellisen, ensimmäisen hajoituksen jälkeen. Toinen vaalimääräys voidaan siten ajatella annettavaksi välittömästi uusien vaalien toimittamisen jälkeen ja samoin myös määrätä eduskunta uudelleen hajaantumaan heti kun se on kokoontunut aloittamaan hajoitustoimenpiteen keskeyttämien valtiopäivien jälkeen uusia. Samalla tavoin on hajoitustoimenpide oikeudellisteknillisesti mahdollinen heti säännöllisten vaalien loppuun suorittamisen jälkeen.

Kun eduskunnan hajoitus on kuitenkin erittäin vakava, valtioelämän kulkuun syvälle kouraiseva poikkeustoimenpide, saattaa sen käyttäminen ajattomalla ajalla helposti panna valtiorakennuksen perustukset järkkymään. Samalla tavoin edustajanvaalit, olivatpa ne sitten säännönmukaiset tai hajoitustoimenpiteellä poikkeuksellisesti määrätyt, ovat kaikkein keskeisimpiä valtiollisen elämän tapauksia. Senvuoksi saattaa se tapa, millä molempiin näihin ilmiöihin suhtaudutaan, osoittautua valtiojärjestyksen kokonaisluonteelle vieraaksi, vaikka se ehkä saattaisikin näennäisesti olla sopusoinnussa sen irrallisen sisällyksen kanssa, joka lähinnä kohdistuu joidenkin valtiosäännön pykälien säännöstelemiin yksityiskohtiin.

Tästä laajemmasta näkökulmasta katsoen saattaa hajoitustoimenpiteeseen ryhtyminen jo ennen kuin eduskunta on vaalien jälkeen — olivatpa ne sitten olleet säännönmukaiset tai hajoitustoimenpiteellä määrätyt — ehtinyt vielä päästä säännönmukaisen toiminnan alkuun ja varsinkin ellei se ole vielä päässyt edes kokoontumaan ensimmäiseen istuntoonsa, olla valtiosääntöisestikin varsin arveluttava toimenpide. Sehän tuntuisi itse asiassa merkitsevän äsken toimitettujen vaalien eräänlaista kieltämistä tai kuolettamista, yksinkertaisesti niiden tuloksen suoranaista poispyyhkimistä, jollaisena se tavallisesti esitetäänkin.[177]

[177] Esim. *Pohl* s. 26—27. Vrt. myös *Berlin* s. 203.

Poliittinen tajumme on valmis ilman muuta tuomitsemaan tällaisen toimenpiteen valtiosäännön vastaiseksi. Säännöllisissä valtiollisissa oloissa asian laita epäilemättä onkin näin.

Tällaisen poliittisen arvioinnin tueksi voidaan tietysti löytää joukko mielekkäitä valtio-opillisia näkökohtia. Huomattavasti vaikeampi on kysymys, voidaanko sen perusteeksi esittää selviä ja oikeudellisesti sitovia seikkoja. Aivan mahdottomalta se ei kuitenkaan näytä. Erityisesti tarkastelemalla hajoitustoimenpidettä pääasiallisesti eduskunnan uudistumiseen tähtäävänä ilmiönä sekä varsinkin punnitsemalla sen merkitystä parlamentarismin periaatteiden valossa lienee jonkinlainen oikeudellinenkin ratkaisu kehiteltävissä.

Äsken mainitulla ja tässä tutkimuksessa yleensäkin edustetulla tavalla käsitettynä hajoitustoimenpide merkitsee näet pääasialliselta tarkoitukseltaan aivan samaa kuin säännönmukaiset edustajanvaalit. Eronahan ei ole oikeastaan muu kuin se, että vaalit tässä tapauksessa suoritetaan poikkeuksellisena ajankohtana. Näkökulman asettaminen tällä tavoin ikäänkuin vastakkaiseksi tavanmukaiselle hajoituskäsitykselle on, kuten jo on viitattu, omansa asettamaan tämänkin pulman uuteen valoon. Kysymyksessähän on näet oikeastaan pikemminkin äsken suoritettujen vaalien uusiminen kuin niiden kieltäminen tai poistaminen. Viimeksi mainittu asian negatiivinen puoli, joka niin mainiosti kuvastaa vallitsevan hajoituskäsityksen mukaista ajattelutapaa, liittyy tosin tietysti sekin välttämättömästi edelliseen, mutta oikeastaan se ei hajoitussäännöstön kannalta kuitenkaan ole muuta kuin varsinaisen pääseikan välttämätön nurja puoli. Asia on näet yksinkertaisesti vain se, että kun kahta eduskuntaa ei voi olla yhtaikaa, on edellisen väistyttävä jälkimmäisen, uudistetun tieltä.

Kun kysymyksessä siis varsinaisesti on äsken suoritetun vaalin pelkkä uusiminen, täytyy niiden syiden, joiden nojalla siihen voidaan ryhtyä, olla varsin erikoista laatua. Tuollaiseksi perusteeksi ei hevin voitane ajatella muuta kuin ehkä sitä, että edellisissä vaaleissa on jokin ilmeinen vika, joka on yritettävä uusimisella korjata. Esimerkkinä siitä voitaisiin mainita, että vaalit on jouduttu toimittamaan niin poikkeuksellisissa olosuhteissa taikka niihin on ollut vaikuttamassa niin laajasuuntainen vaalivilppi tai painostus, että vaalin tulosta ei voida pitää oikeana. Kaikki muut seikat ja myöskin tietysti sellaiset, jotka ovat sattuneet vasta vaalien toimittamisen jälkeisenä aikana taikka ovat omansa vasta ehkä juuri siitä johtumaan, ovat siinä määrin erillään vaaleista, ettei näiden uusimiselle hevin voida niistä löytää perustetta.

Itse vaalien suorittamiseen ja siitä johtuvaan tulokseen vaikuttavien kysymyksessä olevien seikkojen arvioiminen kussakin yksityistapauksessa saattaa tietysti tulla riippumaan monien asiaan vaikuttavien tekijöiden harkitsemisesta ja punnitsemisesta eikä tavallisesti ole suinkaan mikään helppo tehtävä. Ellei perusteeksi voida asettaa aivan poikkeuksellisia seikkoja varsinaisessa vaalien toimittamisessa, ei hajoitustoimenpidettä näillä sen uudistamista edellyttävillä perusteilla voitane pitää valtiosäännön mukaisena. Tarkemmin määriteltynä syynä tähän tulokseen on tietysti se, että jollei kysymyksessä ole tuollainen tekovika, tulisi eduskunnan uudistaminen hajoitustoimenpiteen avulla olemaan oikeastaan vastakkainen varsinaiselle tarkoitukselleen. Aivan uusi ei näet uudistamisesta parane. Säännöllisissä olosuhteissa toimitettujen edustajanvaalien tulosta on meidän kansanvaltaisen ja parlamentaarisen valtiosääntömme mukaan kunnioitettava jopa siinä määrin, että hajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä vielä hyvän aikaa eduskunnan kokoontumisenkin jälkeen on vältettävä, elleivät jotkin vaalien jälkeen väliin tulleet aivan erikoiset seikat ehkä tee sitä oikeutetuksi.[178]

Edellä esitettyjen näkökohtien voidaan sanoa tavallaan kaksinkertaisesti painavan vaa'assa silloin, kun on punnittava eduskunnan uudestaanhajoittamisen mahdollisuuksia välittömästi edellisellä hajoitustoi-

---

178 Katsoisimme näin ollen, että esim. se eduskunnan hajoittaminen, jota Uuden Suomen pääkirjoituksissa 26 ja 27/9 1936 suositeltiin, olisi jo astunut arveluttavan lähelle valtiosäännön sallimaa rajaa. Tapausten kulku oli näet seuraava: Heinäkuun alussa 1936 toimitettujen säännöllisten edustajanvaalien jälkeen eduskunta kokoontui 1/9 1936. Silloinen Kivimäen ministeristö sai 25/9 1936 epäluottamuslauseen maanpetosta ja valtiopetosta koskevien rangaistussäännösten uudistamiskysymyksessä. Uuden ministeristön muodostaminen näytti kohtaavan suuria vaikeuksia etupäässä sen ristiriidan vuoksi, joka oli havaittavissa tasavallan presidentin henkilökohtaisen kannan ja eduskunnan enemmistönä olevien puolueryhmien mielipiteen välillä. Tosin se niukka äänestystappio, joka Kivimäen ministeristön eron aiheutti, oli tietysti sekin eduskunnan epäluottamuksen ilmaus, mutta jo sitä ennenkin voitiin oikeastaan pitää jokseenkin selvänä, lähinnä vaalien tuloksen aiheuttamana seurauksena, että Kivimäen ministeristö oli menettänyt eduskunnan luottamuksen. Sen vuoksi ja kun myös ne lakiehdotukset, joiden hylkäämisessä epäluottamus nimenomaisestikin ilmeni, olivat jo edelliseltä vaalikaudelta jääneet lepäämään juuri toimitettujen vaalien yli, joissa kansalla siis voi katsoa olleen tilaisuuden lausua niistä mielensä, olisi tuskin ollut hyvässä sopusoinnussa valtiosäännön kanssa vedota tässä tilanteessa eduskunnan hajoituksen avulla kansaan presidentin ja eduskunnan enemmistön välisen mielipiteiden eroavaisuuden vuoksi. Presidentti itse ei tuollaisen keinon käyttämistä liene ajatellutkaan. Siihen ei sitten lopulta myöskään käytännössä turvauduttu, vaan ristiriita saatiin sovitetuksi eduskunnan enemmistöryhmien ja presidentin välisellä jonkinlaisella kompromissilla, jonka tuloksena syntyi Kallion ministeristö.

menpiteellä aikaansaatujen uusien vaalien jälkeen. Poikkeuksellisen ja valtioelämän säännölliseen kulkuun jyrkästi puuttuvan luonteensa vuoksi hajoitustoimenpide saattaa myöhemmässäkin vaalikauden vaiheessa toimeenpantuna ja varsinkin silloin, kun siihen ryhdytään edellä esitetyn hajoitushallituksen myötävaikutuksella, muodostua joissakin olosuhteissa valtiosäännön ja erityisesti siinä omaksutun parlamentarismin periaatteiden vastaiseksi. Selvää on, että eduskunnan säännönmukaista kokoontumista ja häiriötöntä kantansa määrittelemismahdollisuutta täytyy tällaisten uusien vaalien jälkeen pitää valtiosäännön periaatteiden säilymiselle vielä paljon tärkeämpänä kuin muutoin.

Toiskertaisen hajoitustoimenpiteen mahdollisuutta onkin, kuten edellä on viitattu, jokseenkin runsaasti pohdittu tieteellisessä kirjallisuudessa ja yleensä siihen on asetuttu kielteiselle kannalle. Tällainen tulos pohjautuu useimmiten siihen, aikaisemmin jo monesti mainittuun hajoitusoikeuden selitykseksi esitettyyn ajatukseen, että parlamentin hajoitus merkitsee vetoamista kansaan, valitsijakuntaan, joka tuomioistuimen tavoin sitovasti ratkaisee kiistakysymyksen. Kun jokin asia on kerran saatettu hajoitustoimenpiteellä kansan ratkaistavaksi, ei saman kysymyksen vuoksi ole lupa enää toista vetoamista suorittaa.[179] Eräissä maailmansodan jälkeisissä valtiosäännöissä oli tällainen kielto puettu nimenomaisen säännöksenkin muotoon sillä tavoin, että hajoitustoimenpide säädettiin saman syyn nojalla sallituksi vain yhden kerran.[180]

Huomattava kuitenkin on, kuten varsinkin *Carl Schmitt* [181] on osoittanut, että tuollaisella kiellolla ei voi olla mielekästä merkitystä muuta kuin siinä tapauksessa, että hajoitustoimenpiteen syynä on todella ollut ristiriita hallituksen ja kansan välillä jostakin tietystä kysymyksestä,

[179] Niinpä esim. *Ståhlberg* s. 63 lausuu: »Yleinen sääntö on, että se kysymys, joka on aiheuttanut eduskunnan hajoituksen, on katsottava lopullisesti ratkaistuksi sen tuloksella joko suuntaan tai toiseen, niin että hajoitusta ei voida ilman muuta toistaa.» Ks. myös *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 218, *Tarkiainen* s. 174—177, *Matter* s. 41—42, *Georg Jellinek,* Schriften und Reden II s. 249, *Esmein* I s. 160, *Wang* s. 62, 152 ja 154, *Schmitt* s. 349—355, *Barthélemy & Duez* s. 691. *Berlin* I s. 447 mainitsee, että Tanskassa hajoitettiin folketinget v:n 1920 aikana kolme kertaa, nim. 21/3, 24/6 ja 10/9.

[180] Esim. Saksassa (14/8 1919) 25 § ja Kreikassa (2/6 1927) 79,2 §. Vrt. myös Espanjan valtiosäännön (9/12 1931) 81 §.

[181] AöR 1925 s. 162—174. Vrt. myös *Wittmayer,* AöR 1925 s. 87—90, *Schelcher,* DJZ 1924 s. 887—890, *Küchenhoff* DJZ 1930 s. 621—623, *Pohl* s. 26, *Anschütz* s. 181, *v. Bülow* s. 13, *Jöhricke* s. 41—42, *Spiegel* s. 346 ja 348 sekä *Tarkiainen* s. 174.

joka sitten on hajoituksen avulla kansaan vetoamalla pyritty saattamaan lopulliseen ratkaisuunsa. Jos sitävastoin toimenpiteen aiheena on ollut jokin esim. parlamentista itsestään taikka valtiosäännön joistakin erikoisuuksista [182] johtuva seikka, jolloin kysymyksessä siis saattaa olla jopa eräänlainen parlamentin itsehajoitus, ei tuollainen kielto ilmeisestikään voi olla esteenä toiskertaiseen hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle. Silloin ei näet kansa tietenkään ole voinut sanan varsinaisessa mielessä antaa ratkaisua mihinkään kiistakysymykseen.

Ja kuitenkin on poliittinen tajumme valmis torjumaan toiskertaisen hajoituksen välittömästi tällaisen hajoituksen jälkeen oikeastaan yhtä jyrkästi kuin muutoinkin. Itse asiassa on vaistomme valmis kieltämään eduskunnan välittömän uudestaanhajoittamisen siinäkin tapauksessa, että olisi ilmaantunut vaikkapa uusikin syy, joka muuten saattaisi olla riittävänä perusteena hajoitukselle. Toiskertaisen hajoituksen kielto saattaa niin ollen ainakin siinä tapauksessa, että sillä tarkoitetaan uutta hajoitustoimenpidettä välittömästi edellisen jälkeen, olla kenties oikeakin, mutta hajoitusten aiheena olevan syyn samanlaisuus kiellon perusteena on niin kaavamainen, että sitä ilmeisestikään ei voi kaikkiin tapauksiin soveltaa.[183]

Näiden huomautusten lisäksi voidaan kysymyksessä olevaa käsitystä vastaan esittää vielä se näkökohta, että ei ole lainkaan sanottu, että hajoitustoimenpiteellä todella voitaisiin valitsijakunnalta, kansalta saada selvä ja sitova ratkaisu siihen asialliseen kiistakysymykseen, joka on ollut hajoitukseen ryhtymisen aiheena. Kuten hajoitusvallan käyttämisen tarkoituksia selvittelevän esityksemme yhteydessä on edellä esitetty, viittaa ainakin meillä saatu kokemus siihen, että tällaisessa tapauksessa voidaan ratkaisu kenties saada ainoastaan hallituksen ja eduskunnan väliseen valtapoliittiseen ristiriitaan eli siis niiden väliseen parlamentaariseen suhteeseen, mutta ei sitävastoin sen pohjana olevaan varsinaiseen asiakysymykseen. Mikäli tällaisen tuloksen, joka pääasiallisesti näyttäisi riippuvan puolueolojen laadusta, voidaan osoittaa todella ja ehkä yleisemminkin pitävän paikkansa, on se omansa riistä-

---

[182] Niinpä meillä eduskunta tosin oli 1929 hajoitettu hallituksen ja eduskunnan välisen ristiriidan vuoksi. 1930 se hajoitettiin uudestaan, mutta tällä kertaa perustuslainsäädäntöjärjestyksen kiireellisen noudattamisen aikaansaamiseksi.

[183] Samaankin syyhyn nojaava toiskertainen eduskunnan hajoitus välittömästi edellisen jälkeen saattaisi sitäpaitsi erityisesti meidän valtiosääntömme mukaan muodostua oikeudellisesti moitteettomaksi toimenpiteeksi niissä edellä s. 231 mainituissa tapauksissa, jolloin hajoitus on toimeenpantu lepäämäänjättämissäännöstön tai perustuslainsäädäntöjärjestyksen noudattamisen kiirehtimiseksi.

mään pohtimaltamme hajoitusvallan käyttämisen rajoitukseksi esitetyltä perusteelta suuren osan oikeudellista merkitystään.

Tässä tutkimuksessa edustetun hajoituskäsityksen kannalta tarkasteltuna näyttäisikin tuo kielto, joka rajoittaa hajoitusvallan käyttämisen vain yhteen kertaan samasta syystä, joutuvan aatteellisen pohjansa puolesta itse asiassa varsin omituiseen valoon. Näyttäisi näet siltä, että edellä pohtimamme ajatus kansaan vetoamisesta ja sitovan ratkaisun saamisesta sen avulla ei ehkä sittenkään ole ainoana eipä ehkä pääasiallisenakaan perusteena tuolle rajoittavalle kiellolle. Merkittävänä perusteena kiellolle ja sen kiteyttämiselle jopa lainsäännöksenkin muotoon on suurelta osalta saattanut olla myös ajatuksenjuoksu, joka on huomattavasti toisenlainen kuin tuo demokraattinen ajatus. Mainittu kielto tuntuisi näet oikeastaan olevan yhteydessä myös sen vanhentuneen hajoituskäsityksen kanssa, jonka mukaan hajoitus merkitsee parlamentin negatiivista hävittämistä ja sellaisena eräänlaista parlamenttia vastaan kohdistettua rankaisutoimenpidettä.[184] Mutta parantumatonta rikollista, paatunutta syntistä — se on yleinen inhimillinen kokemus — ei voida yhä uudistetuillakaan rangaistuksilla saada kääntymyksen tielle. Samalla tavoin ei parlamenttia, joka hajoituksen jälkeenkin asettuu kiistakysymyksessä samalle kannalle kuin ennen hajoitusta, enää kannata eikä siis myöskään saa uudestaan hajoittaa. Sen kannanottoa pidetään näet silloin tavallaan vain osoituksena eräänlaisesta pysyväisestä viasta, jota ei voi parantaa.

Tällaiset tutkimuksessamme edustetulle hajoituskäsitykselle vieraat ja suorastaan vastakkaiset ajatuksenkulut sekä se edellä osoitettu kaikkiin tapauksiin soveltumaton kaavamaisuus, joka on tälle vallitsevalle käsitykselle ominaista, ovat omansa ikäänkuin pakottamaan meitä yrittämään pohtimamme pulman ratkaisua toiselta suunnalta. Huomiomme kiintyy silloin taaskin hajoitustoimenpiteen positiiviseen, eduskuntaa uudistavaan sisältöön sekä siitä edellä johtamaamme parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkeamis- ja siirtymisrakennelmaan. Erittäinkin viimeksimainittu näyttää voivan tuoda merkittävää lisävalaistusta myös toiskertaisen eduskunnan hajoituksen probleemaan.

Kuten aikaisemmin olemme osoittanut, ei hajoitustoimenpidettä, joka on suoritettu vastoin eduskunnan omaa tahtoa, voida saada sopusointuun parlamentarismin periaatteiden kanssa muuta kuin ajattelemalla parlamentaarinen luottamus- ja vastuunalaisuussuhde samalla katkais-

[184] *Dicey* s. 431 esittää nykyaikaisen englantilaisen hajoitusoikeuden vastakohtana tuolle vanhentuneelle käsitykselle, josta hän käyttää nimitystä »the so-called 'penal' dissolution».

tuksi vanhan eduskunnan osalta ja ennakollisesti siirretyksi uudelle, vasta valittavalle. Tämän rakennelman ei siis ilmeisestikään tarvitse edellyttää sitä, että hajoitustoimenpiteellä saataisiin kansalta sitova ratkaisu siihen ryhtymisen mahdollisena syynä olleeseen asialliseen erimielisyyteen hallituksen ja eduskunnan välillä. Tällainen tulos hajoitustoimenpiteestä onkin, kuten sanottu, ainakin oman maamme valtiollisen käytännön perusteella osoittautunut epävarmaksi jollei suorastaan epätodennäköiseksi. Esittämämme rakennelma rajoittuu yksinomaan parlamentaariseen suhteeseen eli siis hallituksen ja eduskunnan väliseen valtapoliittiseen asemaan, jonka olemmekin edellä todenneet olleen ainoan, joka 1929 meillä toimitetussa, tätä kysymystä valaisevassa hajoituksessa tuli selvästi ratkaistuksi. Sen pohjalle rakentuvat johtopäätökset koskevat vain ministeristön ja eduskunnan välistä parlamentaarista suhdetta, mutta eivät välttämättä edellytä niiden välisen asiallisen riitakysymyksen tulemista ratkaistuksi hajoitustoimenpiteen avulla.

Samalla kun tuon rakennelman avulla tällä tavoin voidaan parlamentaariselta kannalta selittää sellainenkin hajoitustoimenpide, johon ryhdytään vastoin eduskunnan omaa tahtoa, se on samalla kuitenkin omansa erityisesti tehostamaan toisaalta sen uuden eduskunnan luottamuksen merkitystä, joka tuolla toimenpiteellä saadaan aikaan. Hallituksen voidaan tosin ajatella hajoitustoimenpiteellä pääsevän irti parlamentaarisesta siteestään vanhaan eduskuntaan, mutta vain joutuakseen sitäkin lujemmin kytketyksi samanlaisella siteellä uuteen, vasta valittavaan eduskuntaan. Parlamentaarisen suhteen katkaisemis- ja siirtämisrakennelman ydin onkin epäilemättä juuri siinä, että se tuo esille sen toisaalta käytännöllisen venyväisyyden, mutta toisaalta kuitenkin myös periaatteellisen kestävyyden, joka tuolle suhteelle on ominaista, samalla kun se myös erinomaisesti soveltuu siihen erikoisluonteeseen, jonka hajoitusoikeus on omansa parlamentaarisessa järjestelmässä saamaan.

Tältä kannalta katsottuna näyttäisivät eduskunnan välittömän toiskertaisen hajoittamisen valtiosääntöiset mahdollisuudet supistuvan äärimmäisen vähiin. Toiskertainen hajoitus, johon ryhdyttäisiin heti sen jälkeen, kun uusi eduskunta edellisen hajoituksen jälkeen on päässyt syntymään, ei näet merkitsisi ainoastaan — kuten heti säännöllisten vaalien jälkeen toimitettu eduskunnan hajoitus — samaa kuin aivan uuden uudistaminen, mikä tietysti jo sellaisenaan antaisi sille oman tarkoituksensa vastaisen luonteen. Tämän lisäksi välitön uudistettu

hajoitus merkitsisi sellaista katkeamaa parlamentaarisessa luottamus- ja vastuunalaisuussuhteessa, että sitä olisi ehkä vaikeata saada enää lainkaan ehjäksi liittymään.

Parlamentaarisen luottamussuhteen kannalta olisi siten epäilemättä jyrkässä ristiriidassa erityisesti siirtymisrakennelman ja tässä tutkimuksessa yleensäkin edustetun hajoituskäsityksen kanssa, jos uusi eduskunta, jonka ennakollisen luottamuksen varassa vanhan hajoittaminen vain voitiin ajatella mahdolliseksi, hajoitettaisiin, ennenkuin se ehkä on ehtinyt kunnolla kokoontua tai ottaa luottamuskysymystä käsiteltäväkseen. Sama olisi asian laita myös parlamentaarisen vastuunalaisuuden osalta. Asian laitahan olisi silloin se, että vasta tuo toinen, uuden hajoitustoimenpiteen jälkeen kokoontuva uusi eduskunta voisi yrittää parlamentaarisen vastuunalaisuuden toteuttamista. Myös oikeudellisen vastuunalaisuuden kohdalta olisi tilanne käytännöllisesti katsoen sama. Vastuunalaisuuden toteuttaminen tapahtuisi tietysti vain siten, että eduskunta, kun se vihdoin pääsisi kokoontumaan ja häiriöttä työskentelemään, ottaisi ministeristön tilille kummastakin hajoitustoimenpiteestä ja muustakin toiminnasta tuona väliaikana, jonka kuluessa suhde parlamentaarisessa mielessä aktuaaliseen eduskuntaan on ollut katkenneena.

Kun valtiosääntöinen tilanne välittömän toiskertaisen hajoitustoimenpiteen kohdalta tällä tavoin kärjistyy kysymykseksi parlamentarismin periaatteiden säilymisestä, ymmärrämme helposti, että siten täytyy olla asian laita vielä tavallistakin suuremmassa määrässä silloin, kun eduskunnan hajoitus suoritetaan erityisen hajoitushallituksen myötävaikutuksella. Tällainen hajoitustoimenpidehän muodostuu — siihen ja sitä edeltävään ministeristön vaihdokseen kun ryhdytään tasavallan presidentin aloitteesta — pääasialliselta luonteeltaan valtionpäämiehen henkilökohtaiseksi toimenpiteeksi ja sikäli siis myös jo sinänsä säännönmukaisen parlamentarismin kannalta poikkeukselliseksi. Mutta kun myös vastuunalaisuus tällaisen hajoitustoimenpiteen poliittisesta epäonnistumisesta voi olla omansa ministerilakon muodossa kohdistumaan itse valtionpäämieheen, johtaa tämä seikka vuorostaan, kuten olemme edellä nähneet, helposti juuri toiskertaiseen eduskunnan hajoitukseen ja samalla valtiosääntöisesti niin arveluttaviin oloihin, että ollaan vaarassa joutua, ellei tällöin jo ollakin jossakin toisessa, parlamentarismille vieraassa järjestelmässä.

Tässä avautuukin eteemme itse asiassa sama erilaisten hallitusjärjestelmien luonteen kannalta mielenkiintoinen näköala, johon olemme

äsken viitatussa yhteydessä jo tutustuneet, vaikkakin vähän toiselta suunnalta katsottuna. Toisiaan välittömästi seuraavien hajoitusten toistuminen merkitsee samalla tavoin parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuusperiaatteen loukkaamista ja perimmältään koko kansanedustuslaitoksen syrjäyttämistä sille parlamentaarisessa järjestelmässä kuuluvasta asemasta, jollaiseksi olemme edellä todenneet yhdenkin hajoitustoimenpiteen voivan muodostua, jos siihen ryhdytään nimenomaan tuollaisessa tarkoituksessa ja varsinkin erityisen hajoitushallituksen myötävaikutuksella. Tämä tie johtaa meidän valtiosäännöllemme vieraaseen järjestelmään, jossa valtion keskeisimpänä elimenä on eduskunnan sijasta valtionpäämies.[185]

Joskin hajoitustoimenpiteen ja parlamentarismin periaatteiden sovittaminen yhteen jo yleensäkin tuottaa vaikeuksia, huomaamme siis välittömän toiskertaisen hajoituksen tekevän tilanteen erityisen mutkalliseksi. Ratkaisujen vaikeutena on se, että ne on perustettava vain valtiojärjestyksen hallitseviin, yleisiin periaatteisiin, joiden oikeudellinen luonne on omansa ohenemaan ja sekoittumaan valtio-opillisiin ja poliittisiin näkökohtiin aina sitä mukaa, mitä yleisemmistä periaatteista on kysymys. Joka tapauksessa voidaan kuitenkin sanoa, että välittömän toiskertaisen hajoitustoimenpiteen valtiosääntöiset mahdollisuudet ilmeisesti ovat vielä huomattavasti suppeammat kuin heti säännöllisten vaalien jälkeen suoritettavassa hajoituksessa. Mutta mikäli tuollaisia mahdollisuuksia on, täytyy niiden nähtävästi perustua tässäkin tapauksessa samantapaisiin syihin, siis lähinnä uusien vaalien toimittamisessa sat-

---

185 Niinpä voidaankin Saksassa v:n 1919 liittovaltiosäännön loppuaikoina tiheään toistuneita valtiopäivien hajoituksia pitää ikäänkuin viittoina sen tien varrella, joka johti parlamentaariskansanvaltaisesta hallitusjärjestelmästä ensin eräänlaiseen ns. presidiaaliseen järjestelmään ja siitä lopulta ehdottomaan yhden puolueen tai henkilön diktatuuriin. Milloin. järjestelmästä toiseen siirtymisen voidaan katsoa tapahtuneen, ei ole jyrkällä rajaviivalla merkittävissä. Sitäpaitsi olivat valtiopäivien hajoitukset vain yhtenä renkaana muissa samaa kehityssuuntaa edesauttavissa toimenpiteissä, jotka pääasiassa nojautuivat ns. hätäasetusoikeuteen. Ainakin voitaneen jo v. Papenin tuloa Brüningin sijaan valtakunnankansleriksi pitää ratkaisevana siirtymisenä ns. presidiaalijärjestelmään. Vrt. *Hausen* s. 45—50. Joka tapauksessa voidaan sanoa, että v. Papenin hallituksen kahdesta perättäisestä, 4/6 ja 12/9 1932 toimeenpanemasta valtiopäiväin hajoituksesta jälkimmäinen on muusta valtiollisesta kehityksestä erilleen temmattuna, irrallisenakin ilmiönä juuri yllä koskettelemassamme suhteessa ollut jokseenkin selvästi alkuperäisen ns. Weimarin valtiosäännön vastainen. Ks. *Poetzsch-Heffter* JöR 1933—1934 s. 66—68.

tuneisiin olennaisiin virheellisyyksiin, puutteellisuuksiin tai muihin lainvastaisuuksiin.[186]

Olennaisesti erilaiselta näyttää sitävastoin kysymys uudesta eduskunnan hajoituksesta silloin, kun siihen ei ryhdytä välittömästi edellisen hajoituksen jälkeen, vaan vasta myöhemmässä vaiheessa.

Ensinnäkin näyttäisi olevan selvää, että parlamentaarisen järjestelmän periaatteista tuskin voi johtaa esteitä uuteenkaan hajoitustoimenpiteeseen ryhtymiselle, jos se tapahtuu jonkin ajan kuluttua edellisestä ja siis vasta vaalikauden myöhemmässä vaiheessa. Silloin on näet se katkeama parlamentaarisessa suhteessa, minkä eduskunnan jäsenkokoonpanon vaihtuminen välttämättömänä seurauksena tuo muassaan, ehtinyt korjaantua jälleen ehjäksi, minkä vuoksi hajoituksen

[186] Meillä hajoitettiin 1930 eduskunta, joka oli syntynyt hajoitustoimenpiteellä aikaansaaduissa vaaleissa, tosin jo yli vuotta aikaisemmin. Tähän toiseen hajoitukseen kuuluvat uudet vaalit suoritettiin kuitenkin varsin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Jo tasavallan presidentin hajoitusjulistus oli laadittu sikäli poikkeukselliseen sävyyn, että siinä hyväksyttiin isänmaallisiksi oikeastaan vain ne voimat, jotka eduskunnan enemmistön tapaan kannattivat hallituksen suunnittelemia toimenpiteitä. Eduskunnan vähemmistö sitävastoin leimattiin näiden isänmaallisten henkilöiden vastakohdaksi (vrt. *Tarkiainen* s. 193 ja 195). Lisäksi oli kommunisminvastaisen, kiihtyneen kansalaismielialan painostus vaalien aikana niin suuri, että kommunistinen puolue ei tosiasiallisesti saanut asettaa vaaleissa omia ehdokkaitaan, vaikka ne lainmuutokset, jotka heiltä sittemmin poistivat vaalikelpoisuuden, oli vasta äänestetty lepäämään juuri näiden vaalien yli eivätkä siis vielä silloin olleet voimassa. Sitäpaitsi lienee painostus ollut varsin tuntuva työväestöpiireissä myös äänestäjien keskuudessa, koskapa nämä vaalit heidän keskuudessaan kulkivat pitkän aikaa »terrorivaalien» nimellä. Vrt. Sos.dem. puoluetoimikunnan ja piiritoimikuntien kertomuksia vv. 1929—1932 s. 10 sekä myös *Ståhlberg*, Valtiollinen asema s. 5 ja 12—13.

Huomattava kuitenkin on, että vasemmiston meillä ainutlaatuisen suuren vaalitappion syynä oli näiden oikeudelliseltakin kannalta poikkeuksellisten ja arveluttavien seikkojen lisäksi kaksi tärkeätä poliittista ja oikeudellisesti täysin moitteetonta tekijää, nim. heidän vastustajiensa suuri vaali-innostus sekä yhteistoiminta porvarillisten puolueiden muodostamissa vaaliliitoissa. Nämä seikat sekä lisäksi se, että edellisetkin vaalit jo olivat hajoitustoimenpiteellä aikaansaadut, olisivat varmaankin olleet omansa vähentämään niiden vaaliolosuhteiden poikkeuksellisuuteen nojaavien oikeudellisten perusteiden arvoa, joiden valossa eduskunnan välittömän uudestaan hajoittamisen luvallisuutta olisi silloin ollut punnittava. Poliittisista syistä tuollainen uudestaanhajoitus ei silloisen kiihtyneen mielialan vallitessa olisi tietysti voinut tulla kysymykseen eikä tosiasiallisesti edes liene juolahtanut kenenkään mieleen.

Ranskassa Kaarle X perusteli 25/7 1830 tällaista toiskertaista hajoitusta mm. sillä, että hän oli muka saanut tietää valitsijoita vaaleissa petetyn. Tämä lienee kuitenkin ollut vain tekosyy, ja tätä hajoitusta pidetäänkin yleisesti lainvastaisena. Ks. *Cannac* s. 28—29 ja *Fournier* s. 30.

uudistamisesta ei teoreettisesti katsoen ole vaaraa parlamentarismin periaatteiden säilymiselle. Osoituksena siitä, että tällainen menettely käytännössäkin soveltuu parlamentarismiin, voidaan viitata tuon hallitustavan koti- ja mallimaahan, Englantiin, jossa uusi hajoitustoimenpide aina säännönmukaisesti seuraa toistaan, lakimääräisten vaalien milloinkaan keskeyttämättä yhäti toistuvien parlamentin hajoitusten yhtämittaista sarjaa.

Miten pitkän ajan kuluttua edellisen hajoitustoimenpiteen jälkeen uutta hajoitusta tällä tavoin on pidettävä valtiosääntöisesti luvallisena, on kysymys, joka voidaan ratkaista vain harkitsemalla olosuhteita kussakin tapauksessa erikseen. Ilmeistä on, että niitä harkittaessa on merkittävä osuus myös niillä syillä, joiden vuoksi hajoitustoimenpiteeseen ryhdytään. Olemmehan edellä katsoneet, että poikkeuksellisten seikkojen vuoksi välitönkin toiskertainen hajoitus voidaan joskus ajatella valtiosääntöisesti sallituksi.

Harkittaessa kysymystä eduskunnan uudestaan hajoittamisesta tässä mielessä saattaa myös samaan syyhyn nojautuvan toiskertaisen hajoituksen kieltämisellä olla jotakin merkitystä. Todennäköiseltä kuitenkin näyttää, että hajoituksen toistamisen lykkäytyessä tuonnemmaksi siihen ryhtymisen aihekin samalla usein muuttuu ainakin sisäiseltä tai sanoisimmeko poliittiselta luonteeltaan, vaikka sen ulkonaiset piirteet ehkä joissakin tapauksissa pysyisivätkin ennallaan. Siitä huolimatta tuo kielto esitetään usein niin yleisessä muodossa, että sitä kuitenkin oikeastaan pitäisi voida soveltaa myös tällaiseen vaalikauden myöhemmässä vaiheessa uudistettuun hajoitukseen.[187] Kun me edellä mainittuun ulkonaisilta muodoiltaan ehkä samankin näköisenä pysyneen syyn sisäisen luonteen muuttumiseen vielä lisäämme sen lievittävän tekijän, mitä ajan kuluminen yleensäkin merkitsee, huomaamme, että pohtimamme kiellon oikeudellinen sitovuus arveluttavasti löyhtyy. Kun lisäksi muistamme, että hajoitustoimenpiteellä yleensäkään ei suinkaan aina saada sitovaa ratkaisua kiistakysymykseen, emme juuri voi päätyä muuhun kuin siihen tulokseen, että eduskunnan hajoituksen uudistamiseen ei ainakaan meidän oloissamme voitane soveltaa niitä

[187] Tavallisesti sen tueksi esitetyt perustelut kuitenkin osoittavat, että pääasiassa on pidetty silmällä juuri välitöntä uudestaan hajoittamista. Siihen liittyvät kysymykset, kuten sanottu, näyttävät kuitenkin olevan mielekkäämmin selitettävissä luottamussuhteen katkaisemisnäkökulmasta, vaikka hajoitussyyn samankaltaisuudella voi myös siltä kannalta olla huomattava merkitys harkittaessa kutakin tapausta erikseen.

oikeudellisia näkökohtia, jotka ovat *res judicata*-säännöstölle ominaisia.[188]

Harkittaessa uuteen hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen valtiosäännönmukaisuutta saattaa siihen johtaneiden syiden samankaltaisuudella kuitenkin olla oikeudellistakin merkitystä. Mutta tuskin sillä voi olla sitä siinä määrin, että siitä voisi kiteytyä oikeudellisesti sitovaa, ehdottomasti kieltävää sääntöä. Tuo näkökohta vaikuttaa luonteeltaan jokseenkin vahvasti poliittiselta,[189] mutta sellaisenakin se on tietysti otettava huomioon niitä tosiasiallisia olosuhteita ja edellä esitettyjä muita näkökohtia harkittaessa, joiden nojalla hajoitustoimenpiteeseen ryhtymisen soveltumista valtiosäännön puitteisiin on arvosteltava.

Vaikeutena tämänlaatuisten seikkojen arvostelemisessa sekä ratkaisujen perustamisessa niille on se edellä jo usein viitattu tosiasia, että pulmakysymykset pohjautuvat valtiojärjestyksen kaikkein yleisimpien periaatteiden, siis tavallaan sen oikeudellisen kokonaisluonteen eräiden ominaisuuksien arviointiin. Niinpä parlamentarismin periaate jo sinänsä on juuri tuollainen valtiojärjestyksen yleistä luonnetta, valtion pääelinten keskinäistä valtasuhdetta koskeva ominaisuus. Parlamentarismin periaate voidaan kyllä selvänä ja vääjäämättömänä kirjoittaa nimenomaisen lainsäännöksenkin muotoon, kuten juuri meidän valtiosääntömme on tehnyt aikoinaan maailman aivan ensimmäisten joukossa. Mutta kussakin yksityistapauksessa ei sen seikan arvosteleminen, onko jonkin toimenpiteen katsottava olevan sopusoinnussa vai ristiriidassa tuon yleisen periaatteen kanssa, aina suinkaan ole helppoa eikä omansa johtamaan selviin ja ehdottomiin ratkaisuihin, joita käytännöllistenkin tapausten oikeudellinen käsittely oikeastaan edellyttäisi.

Varsinkin tässä käsiteltyjä ratkaisuja on vaikeuttamassa lisäksi se erikoinen seikka, että tuon paljon pohditun hallitusjärjestelmän toi-

---

[188] Osoituksena siitä, missä määrin tällaiset näkökohdat kuitenkin saattavat hallita hajoitusoikeudellista ajattelua, voidaan mainita Matter. Vaikka hän näet on pannut merkille sen, että hajoituksella usein saadaan vain epämääräinen ja hämärä ratkaisu kiistakysymykseen, katsoo hän kuitenkin voivansa esittää, että se on »un véritable appel au peuple». Vieläpä hän lausuu: »une dissolution redoublée serait un second appel devant le même tribunal. Il n'y a pas de jurisconsulte qui ne haussât les épaules devant une procédure atteignant ce degré d'absurdité». *Matter* s. 41—42.

[189] Emme kuitenkaan voi katsoa, kuten *Gordon*, Le rôle du chef de l'État s. 396 esittää, että kysymys parlamentin hajoitusten jatkuvasta toistamisesta olisi puhtaasti poliittinen eikä lainkaan oikeudellinen. Moinen hajoitusvallan käyttö voisi johtaa, kuten edellä on esitetty, valtiosäännöllemme vieraaseen, presidiaaliseen järjestelmään. Vrt. myös edellä viitteessä 179 mainittua kirjallisuutta.

minta ei useimmiten ja tuskin myöskään meidän maassamme ole käytännössä vastannut sitä, mitä oikeastaan on pidettävä järjestelmän aatesisältönä, sen teknillisen rakenteen eräänlaisena sisäisenä pyrkimyksenä. Kuten tunnettua, voitaneen parlamentarismin ihanteiden toteuttamisen käytännössä sanoa kaikkialla — kotimaataan Englantia kuitenkaan lukuunottamatta — enemmän tai vähemmän selvästi epäonnistuneen. Mikä osuus tähän kielteiseen tulokseen ehkä on ollut hajoitusvallan käytöllä, jonka olemme havainneet olevan varsin keskeisessä ja erikoisessa asemassa järjestelmän pääperiaatteisiin nähden sekä — mikä näyttää olevan erityisen merkittävää — muodostuneen juuri Englannin valtioelämässä aivan erilaiseksi kuin missään muualla,[190] on valtio-opillisten ja poliittisten tutkimusten alaan kuuluva kysymys, jonka selvittämiseen emme voi tässä yhteydessä ryhtyä.

Joka tapauksessa on ilmeistä, että tämä parlamentarismin aatesisällön ja poliittisen todellisuuden välinen ristiriita lyö leimansa tuota järjestelmää koskettavien säännöstöjen oikeudelliseenkin tutkimiseen. Oikeussäännöstöjen sekä niiden selittämiseksi laadittujen teoreettisten rakennelmien voi useassa tapauksessa todeta olevan suunnilleen yhtä kaukana käytännöllisestä todellisuudesta kuin vastaavan parlamentaarisen ihanteen.[191] Siitä huolimatta että oikeus tässä niinkuin tosin useassa kohdin muuallakin saattaa joskus olla kaukana todellisuudesta, ei sen kuitenkaan ole tarvinnut menettää velvoittavaa voimaansa. Myöskään sen tutkimisen ei ole tarvinnut kadottaa teoreettista mielenkiintoaan eikä kenties kaikkea käytännöllistäkään merkitystään.

Tutkimuksen tehtävänä on siis yrittää näistä ristiriidoista huolimatta päästä yhtenäisiin, kokonaisjärjestelmään soveltuviin tuloksiin. Parlamentarismin periaatteilla on sen vuoksi hajoitussäännöstömme tutkimiselle yleensä ja erittäinkin niiden rajoitusten selvittelylle, joita voi hajoitusvallan käyttämiselle koitua valtiojärjestyksen kokonaisuudesta,

---

190 Vrt. edellä s. 6—9, 13, 17—19 ja 225—227.

191 Tässä ovat kysymyksessä nähtävästi samoista syistä johtuvat teoreettiset vaikeudet, joita kohtaa niin monessa muussakin kohdin tutkittaessa parlamentaarista järjestelmää sekä varsinkin sen ja hajoitusoikeuden välistä suhdetta. Olemmehan edellä s. 266 viitteessä 36 todennut tutkimuksen joskus joutuneen niin pahaan pulaan, että se on päätynyt kokonaan kieltämään parlamentarismilta oikeudellisen luonteen. Teorian ei kuitenkaan liene lupa tällaiseen kielteiseen tulokseen tyytyä. Parlamentarisminkin osalta pitänee näet paikkansa *Constantin* s. 70 esittämä seuraava syvämielinen ajatus: »Ceux-là sont partisans de l'arbitraire, qui disent qu'il y a une distance qu'on ne peut franchir entre la théorie et la pratique; car tout ce qui peut être précisé étant susceptible de théorie, tout ce qui n'est pas susceptible de théorie est arbitraire».

kaikesta huolimatta varsin tärkeä merkitys. Ellei niille anneta olennaista merkitystä, ei hajoitussäännöstömme ominaisuuksien selvittämisen eikä sen oikeudellisen luonteen arvioimisen voida ajatella onnistuvan. Eräänlaisen parlamentaarisen näkemyksen on oltava pohjana sille hajoituskäsitykselle, jonka mielii saada sopusointuun valtiojärjestyksemme kanssa.

Tässä tutkimuksessa omaksuttu uuden eduskunnan syntymiselle pääpainon asettava hajoituskäsitys sekä sille pohjautuva rakennelma parlamentaarisen luottamus- ja vastuunalaisuussuhteen katkeamisesta ja siirtymisestä uudelle eduskunnalle on omansa antamaan eduskunnan hajoitukselle sellaisen aikaisemmalle hajoituskäsitykselle miltei vastakkaisen luonteen, että hajoitustoimenpide jo itsessään osoittautuu pikemmin eräänlaiseksi valtiosäännössä eduskunnalle ja valitsijakunnalle säädetyn aseman takeeksi kuin välineeksi sen syrjäyttämisessä. Hajoitustoimenpide saattaa tosin edelleenkin olla eräänlainen varaventtiili, jonka kautta valtion kahden pääelimen, eduskunnan ja hallituksen, välillä syntynyt taikka valtioelämässä ehkä muutenkin muodostumaan päässyt poikkeuksellinen jännitys voi päästä lain säännöstelemää tietä purkautumaan, mutta se ei enää ole isku eduskuntaa ja kansaa vastaan, vaan pikemminkin tavallaan iskunvaimentaja, joka joustavuudellaan on omansa estämään särkymisen ja palauttamaan tasapainon. Jos näet valtionpäämies joko henkilökohtaisesti tai yhteisymmärryksessä eduskunnan luottamusta nauttineen valtioneuvoston kanssa joutuu ristiriitaan eduskunnan kanssa, saadaan kansanedustuslaitos hajoitustoimenpiteen avulla joustavasti antamaan myöten aina vanhan eduskunnan käytännöllisesti katsoen välittömään häviämiseen asti, mutta varsinaisena seurauksena on kuitenkin uuden eduskunnan syntyminen entistä tuoreemmaksi kansan tahdon ilmaisijaksi ja vankemmaksi valtiosäännön varjelijaksi hallituksen mahdollisia vallanylitysyrityksiä vastaan.

DIE AUFLÖSUNG DES REICHSTAGES

NACH FINNISCHEM RECHT.

ZUSAMMENFASSUNG.

I. DIE ENTWICKLUNG UND DER INHALT DES AUFLÖSUNGSINSTITUTES.

I. GESCHICHTLICHES.

A. Die allgemeine Entwicklung des Auflösungsrechtes.

1. Die Entstehung und Gestaltung in England.

Das Verfahren der Parlamentsauflösung nimmt seinen Ursprung in England, dem Land der ältesten repräsentativen Regierungsweise überhaupt, deren ununterbrochene Entwicklung auch viele andere, für verschiedene Länder vorbildlich gewordene Rechtsinstitute geschaffen hat. In den anfänglichen Phasen dieser Entwicklung, als die Abgeordneten für jede Parlamentssitzung neu gewählt wurden, konnte zwischen der Beendung und der Auflösung des Parlaments noch kein Unterschied gemacht werden. Da die Einberufung des Parlaments im Laufe der Zeit immer häufiger notwendig wurde, pflegte man später zur Vermeidung der von den Wahlen verursachten Mühen und Unkosten dieselben Vertreter zu mehreren Parlamentssitzungen zu versammeln und im Anfang des 15. Jahrhunderts erhielt dieser Brauch die Form eines bindenden Gesetzes. Das Parlament konnte also mehrere Male nach einander in der gleichen Zusammensetzung tagen; Wahlen wurden nach längeren Zeitabschnitten und nur auf Grund einer besonderen Auflösungsverfügung vorgenommen. Dadurch entstand ein Unterschied zwischen der einfachen Schliessung und der eigentlichen Auflösung der Parlamentsversammlung sowie dementsprechend auch zwischen der jeweiligen Session und einer längeren Wahlperiode.

Dies führte wiederum dazu, dass immer seltener Wahlen veranstaltet wurden, und dass dasselbe Parlament im Laufe einer immer längeren Zeit stets von neuem zu Sitzungen zusammengerufen wurde. Schliesslich wurden die Wahlperioden unverhältnismässig lang. Zur Beseitigung dieses Misstandes trat im Jahre 1694 der Triennial Act in Kraft, dem gemäss das Tagungsrecht desselben Parlaments die Zeit von 3 Jahren nicht überdauern durfte. Vor Ablauf dieser 3-Jahresperiode musste das alte Parlament aufgelöst und für die nächsten Sitzungen somit ein neues gewählt werden. Später, 1750, wurde diese Frist auf 7 Jahre verlängert, jedoch im Jahre 1911 wieder auf 5 Jahre verkürzt.

Die Bestimmung der Zeiträume hat aber in England nicht etwa den Uebergang auf ein System fester Wahlperioden bedeutet; auch später sind solche nicht

eingeführt worden. Die Parlamentstätigkeit in ihrer Gesamtheit und insbesondere die Durchführung von Wahlen ist dort in der Weise geregelt, dass die ausdrückliche Anordnung von Wahlen und die in diesem Zusammenhang vorzunehmende Auflösung des Parlaments stets notwendig ist. Allerdings müsste das Parlament nach Ablauf der obenerwähnten Maximalfrist ipso lege aufgelöst werden, aber auch in diesem Fall wäre eine besondere Verfügung zur Veranstaltung von Wahlen zu erlassen. Eine solche Wahlverfügung wird jedoch immer vor Ablauf jener Frist gegeben und erfordert somit stets eine Zusatzverfügung zur Auflösung des alten Parlaments. Zu dieser organisationstechnischen Notwendigkeit für die Parlamentsauflösung ist in neuerer Zeit noch jene andere, aus parteipolitischen Gründen herrührende hinzugekommen, Wahlen zu jeder Zeit und sogar überraschend vorzunehmen. Auf diese Art ist in England die Auflösung des Parlaments zur einzigen Schliessungsform einer Wahlperiode geworden, neben der die sogenannte Dissolution by efflux of time eine nur theoretische Bedeutung behält. In der Praxis hat denn auch eine Wahlperiode immer mit der Auflösung geendet.

2. *Die Uebernahme, Verbreitung und Gestaltung in anderen Ländern.*

In der übrigen Welt entwickelte sich das Parlamentswesen auf der Grundlage der Standeseinteilung. Die Vertreter eines jeden Standes wurden immer gesondert zu dem gemeinsamen Reichstag einberufen, dessen Mitglieder jedes Mal besonders gewählt werden mussten, sofern sie nicht hierzu selbstberechtigt waren. Im Reichstag versammelte sich somit ein jeder Stand für sich. Unter diesen Verhältnissen konnte der Gedanke einer Auflösung des Parlaments, die beinahe die Auflösung der Stände bedeutet hätte, unmöglich entstehen. Daher konnte eine von der Parlamentsschliessung unabhängige Auflösung der Volksvertretung, die sich auf das Ständewesen gründete, nicht in Frage kommen.

Durch die Entwicklung der Selbstherrschaft trat ausserdem im allgemeinen eine Verkümmerung der Ständevertretung ein, bis diese schliesslich zum grossen Teil vollkommen verschwand. Seit der französichen Revolution wurden auf dem europäischen Festlande neue Volksvertretungsinstitutionen ins Leben gerufen, und zwar nach dem auf die Volksgesamtheit gegründeten englischen Vorbild. Neben dieser Erneuerungsbewegung fanden auch die Auflösungsvorschriften ihren Weg in die Staatsverfassungen des Festlandes. Anfangs wurden die Verfassungen gemäss der Machtverteilungslehre Montesquieu's und der Volkssouverenitätslehre Rousseau's in der Weise geformt, dass das Parlament nicht aufgelöst werden konnte. Das Parlament wurde zur Erneuerung unmittelbar auf Grund einer Gesetzesvorschrift durch in regelmässigen Zeitabständen vorzunehmende Wahlen rationalisiert und sein Zusammentreten zu den Sessionsperioden im Laufe dieser Zeit ebenfalls unmittelbar auf Grund des Gesetzes angeordnet. Erst in die 1814 in Frankreich und 1831 in Belgien gegebenen Verfassungen wurde das Recht des Staatsoberhauptes aufgenommen, inmitten der gesetzlich bestimmten Wahlperiode das Parlament aufzulösen und neue Wahlen anzuordnen. Durch die Vermittlung dieser Staatsverfassungen verbreitete sich später das Auflösungsinstitut, mit Ausnahme der von den amerikanischen Staaten und von Norwegens, überall.

Dieses Auflösungsrecht unterschied sich jedoch von dem englischen wesentlich darin, dass die Auflösung nur in Ausnahmefällen die Wahlperiode abschloss. In

der Regel erneuerte sich das Parlament auch weiterhin durch Wahlen, die direkt auf Grund des Gesetzes vor sich gingen. Erst nun wurde in der Entwicklung der Auflösungsvorschriften diejenige Phase erreicht, in der zwischen dem gesetzmässigen Wechsel der Wahlperioden und der Auflösung des Parlaments ein klarer Unterschied gemacht werden konnte. Die Anwendung des Auflösungsrechtes wurde ausserdem im Zusammenhang mit der sonstigen Machtausübung des Staatsoberhauptes durch ausdrückliche Gesetzparagraphen geregelt und im allgemeinen an die Mitwirkung eines verantwortlichen Ministers gebunden. Insbesondere haben die Lehren des Benjamin Constant zur Entwicklung der theoretischen Begriffe über das Auflösungsrecht beigetragen.

Von einer Republik wurde das Auflösungsrecht zum ersten Mal 1875 in Frankreich angenommen und hierbei seine Ausübung mit der Zustimmung eines anderen Staatsorgans, des Senats, verknüpft. Auch in die Schweiz fand die Parlamentsauflösung ihren Weg, wo sie jedoch nicht der exekutiven Gewalt überlassen war, sondern der Entscheidung durch eine Volksabstimmung im Einklang mit der auf dem Volkssouverenitätsgedanken folgerichtig aufgebauten Staatsordnung. In einigen Ländern kann die Auflösung des Parlaments in besonderen Fällen, wie z.B. im Zusammenhang mit einer Erneuerung der Staatsverfassung, ohne besondere Verfügung unmittelbar auf Grund des Gesetzes vor sich gehen. In den Staatsverfassungen der Nachkriegszeit können in der Regelung des Auflösungsrechtes noch eine Anzahl von anderen Besonderheiten beobachtet werden, die, wie auch die vom Zweikammersystem herrührenden Umstände, in der vorliegenden Darstellung nur angedeutet sind. Ebenso wird auf die wesentliche Veränderung des Zweckinhaltes des Auflösungsrechtes hingewiesen, die eine Folge des Durchdringens der parlamentarischen Regierungsweise war. Der Zweck der Auflösung ist nicht mehr eine negative Vernichtung des Parlaments, sondern eine positive Erneuerung seiner Zusammensetzung.

B. Die Aufnahme des Auflösungsrechtes in die finnische Staatsverfassung und seine spätere Entwicklung.

1. Die Zeit des Ständereichstages.

Die Auflösung des Reichstages in der neuzeitlichen rechtstechnischen Bedeutung des Wortes konnte sich weder in Schweden noch in Finnland während der Zeit des Ständereichstages wesentlich herausbilden, wenn sich auch die Organisationsformen dieser Ständevertretung weit entwickelten und obgleich sie in Finnland bis zu einem sehr späten Zeitpunkt fortbestand. Der Reichstag versammelte sich allerdings schon vom 17. Jahrhundert an in regelmässigen Zeitabständen, doch wurden die Vertreter der nichtadeligen Stände für jede Session neu gewählt, so dass die Schliessung des Reichstages immer auch seine Auflösung bedeutete. Da das Staatsoberhaupt trotzdem die Möglichkeit hatte, den Reichstag zu schliessen, bevor die vorliegenden Angelegenheiten zu Ende behandelt waren, und statt dessen zu Fortsetzung der Behandlung sofort einen ausserordentlichen Reichstag einzuberufen, für den neue Wahlen anzuordnen gewesen wären, hätte eine solche Massnahme, sach-

lich gesehen, ungefähr dasselbe bedeutet wie eine Auflösung, obgleich es formell keine solche war.

.2 *Die Aufnahme der Auflösungsvorschriften in die Reichstagsordnung des Jahres 1906.*

Als in Finnland im Jahre 1906 ein einheitlicher mit allgemeinem Stimmrecht gewählter Landtag an die Stelle des Ständelandtages trat, wurde mit dieser Erneuerung auch das neuzeitliche Auflösungsinstitut in die Staatsverfassung aufgenommen. Dieses wurde auch hier in der auf dem Festlande üblichen Art als ausserordentliche Massnahme eingeführt, durch die das Staatsoberhaupt nur in Ausnahmefällen die Wahlperiode unterbricht und das Parlament erneuert.

Bei der Abfassung des Wortlautes der die Auflösung betreffenden Paragraphen (§ 3 und 18 der LO[1]) haben augenscheinlich die entsprechenden Vorschriften Schwedens als Vorbild gedient. Auf diese Art wurde im Gesetzvorschlag in einer von den Bestimmungen anderer Länder abweichenden Weise bei der Auflösungsmassnahme die die neuen Wahlen betreffende Verfügung an die erste Stelle gesetzt. Dieser Verfügung schliesst sich diejenige zur Auflösung des alten Landtages beinahe nur als nebensächliche Folgerung an. Der von einem Ausschuss verfasste und vom Senat behandelte Vorschlag wurde in Petersburg von einer besonderen russisch-finnischen Sachverständigenkommission geprüft, was einige Abänderungen, u.a. der die Auflösung betreffenden Vorschriften, zur Folge hatte. So enthielt der vom Kaiser gutgeheissene Vorschlag z.B. nicht mehr die dem schwedischen Muster entnommene Vorschrift, die die Wiederauflösung des Landtages innerhalb einer festgesetzten Zeit verbot, als der Landtag nach einer Auflösung und darauffolgenden Wahlen wieder zusammengetreten war. Der Vorschlag wurde vom Landtag sachlich unverändert angenommen, und am 20/7 1906 erhielt die neue Reichstagsordnung die kaiserliche Sanktion.

3. *Die Uebertragungsperiode des Auflösungsrechtes vom Kaiser-Grossfürsten auf das Staatsoberhaupt des selbständigen Finnland.*

Als die Revolution in Russland den Thron des Kaisers und zugleich Grossfürsten von Finnland stürzte, blieb Finnland ohne Staatsoberhaupt. Es folgte ein Interregnum, während dem keine Gewissheit darüber bestand, wer zur Ausübung der dem Grossfürsten zukommenden Hoheitsrechte, und somit auch des Auflösungsrechtes, wirklich berechtigt war.

Im Juli 1917 erklärte sich der finnische Landtag zum Inhaber der höchsten Staatsgewalt Finnlands. Die russische provisorische Regierung hielt dieses für eine Verletzung der Rechte Russlands und erliess am 31/7 1917 ein Manifest zur Auflösung des Landtages. Ueber die Zuständigkeit des Auflösungsmanifestes entstand ein heftiger Streit. Die Mehrheit des Senats beschloss endlich, das Manifest doch zu veröffentlichen. Ihm gehorchend ging auch die Minderheit des Landtages aus-

[1] LO = Landtagsordnung vom 20/7 1906.

einander, und die Bemühungen des Vorsitzenden und der sozialdemokratischen Mehrheit, dieses nicht zu beachten, waren ergebnislos.

Bald danach wurde jedoch der neugewählte Landtag tatsächlich zum Inhaber der höchsten Staatsgewalt, dem also auch das Auflösungsrecht zuerkannt werden musste, bis diese Befugnisse auf einen zeitweiligen Staatsverweser und schliesslich auf den Präsidenten der Republik übergingen.

4. *Die Entstehungsphasen der das Auflösungsrecht betreffenden Vorschriften in der jetzigen Regierungsform.*

Bei der Erneuerung des Hauptteiles der Staatsverfassung, der Regierungsform nach der Selbständigwerdung, kam es wieder zur Behandlung der das Auflösungsrecht betreffenden Vorschriften. Da während der Zeit der russischen Herrschaft das Auflösungsrecht mehr und mehr als Mittel dazu verwendet wurde, den Landtag und das finnische Volk der russischen Unterdrückungspolitik gefügig zu machen, war dieses Recht in einen so schlechten Ruf geraten, dass es im ersten Regierungsformvorschlag des Senats vollständig weggelassen wurde. Als es später auf Grund des Streites um die Staatsform dazu kam, dass dem Landtag mehrere neue Vorschläge vorgelegt wurden, war in ihnen allen für das Staatsoberhaupt das Auflösungsrecht vorgesehen. Seine Zuerkennung wurde in dieser späteren Phase nur noch seitens der Sozialdemokraten beanstandet. Die Vorschrift (RF § 27[1]) wurde in demselben Wortlaut gutgeheissen, den sie bereits vorher in der Landtagsordnung hatte. Der Beschluss des Staatspräsidenten den Reichstag aufzulösen, wurde darin nicht an einen diesbezüglichen Regierungsvorschlag gebunden, doch ebensowenig von der Kontrasignierung befreit, obgleich nach beiden Richtungen gehende Vorschläge vorlagen.

5. *Spätere, das Auflösungsrecht betreffende Änderungen.*

Als sich in der Landtagsordnung durch die Selbständigwerdung des Landes Änderungen als notwendig erwiesen, wurde auch an der das Auflösungsrecht betreffenden Vorschrift (RO § 3) eine Änderung vorgenommen, die die Unbestreitbarkeit der bereits vorherrschend gewordenen Auffassung, dass die Abgeordnetenvollmachten und hiermit auch die Arbeitsmöglichkeiten des Reichstages ungeachtet der Verfügung von Auflösungswahlen bis zur Beendigung der Wahlen fortbestehen, endgültig klarstellte.

II. DER HAUPTSÄCHLICHE INHALT DER AUFLÖSUNG DES REICHSTAGES.

1. *Die Art und die Grenzen der Untersuchungsauflage.*

Der Verfasser folgt der rechtstheoretischen Einteilung in Rechtswesensbegriffe und Rechtsinhaltsbegriffe und stellt fest, dass die Parlamentsauflösung, als zu den

[1] RF = Regierungsform vom 17/7 1919.

letzgenannten gehörig, kein allgemeingültiges Wesen besitzt. Der Inhalt des Auflösungsinstitutes ist derjenige, den ihnen die Rechtsordnung eines jeden Landes zu dem jeweiligen Zeitpunkt verleiht.

2. *Das hauptsächliche Wesen der Auflösungsmassnahme.*

Die Auflösung des Reichstages ist in der finnischen Staatsverfassung in der auf dem Festlande allgemein üblichen Form geregelt und wird dadurch noch vereinfacht, dass der Reichstag aus nur einer Kammer besteht. Ihrem eigentlichen Inhalt nach entspricht die Auflösung des Reichstages nicht ihrer Benennung, die als sprachlicher Ausdruck die Vorstellungsreihe des plötzlichen Sichzerstreuens und Verschwindens eines versammelten Reichstages wachruft. In den ursprünglichen Entstehungsphasen des Auflösungsinstitutes hat die Benennung allerdings der Wirklichkeit entpsrochen. Heutzutage kann jedoch die Auflösung auch dann vorgenommen werden, wenn der Reichstag überhaupt nicht versammelt ist oder sich nicht einmal inmitten einer Session befindet. Ausserdem ist heutzutage die Auflösung stets mit neuen Wahlen, der Wahl eines neuen Reichstages, so eng verknüpft, dass diese der Massnahme einen wesentlich anderen Charakter verleihen. Heutzutage hat die Auflösungsmassnahme hauptsächlich einen auf die Entstehung eines neuen Reichstages abzielenden, positiven Zweck, statt des ehemaligen negativen und vernichtenden. Die Forschung scheint diesen Umstand, den der die Vornahme neuer Wahlen betonende Wortlaut der finnischen Staatsverfassung (RF § 27 und RO[1] § 3 und § 20) in glücklicher Weise zum Ausdruck bringt, nicht genügend beachtet zu haben. Trotzdem ist er dazu angetan, bedeutsame neue Perspektiven zu eröffnen.

3. *Die Periodität der Tätigkeit des Reichstages.*

Es ist nach Möglichkeit versucht worden, die Tätigkeit des finnischen Reichstages zu einer unmittelbar gesetzbestimmten zu gestalten. Das Gesetz bestimmt auf den Tag, sogar auf die Stunde genau, wann der Reichstag zu wählen ist. Ebenso bestimmt das Gesetz, wann der Reichstag alljährlich zu seinen Sessionen zusammenzutreten hat.

Auf diese Art lassen sich in der ordnungsmässigen Tätigkeit des Reichtages mehrere sich wiederholende Abschnitte beobachten. Der längste von ihnen ist die dreijährige Wahl- oder Gesetzgebungsperiode. Sie umfasst die gesetzmässigen alljährlichen Sessionen, den sogenannten eigentlichen Reichstag, und in den dazwischenbleibenden Zeiträumen möglicherweise einen sogenannten ausserordentlichen Reichstag, dessen Einberufung vom Beschluss des Staatspräsidenten abhängt. In der Praxis verteilt sich jeder eigentliche Reichstag noch auf zwei Perioden, nämlich die Frühjahrs- und die Herbstsession, die jedoch, da sie im Gesetz nicht erwähnt werden, nur eine tatsächliche Bedeutung haben.

4. *Die Auflösungsmassnahme bedeutet eine Störung in der regelmässigen periodischen Tätigkeit des Reichstages.*

Schon der Wortlaut der Gesetzesvorschrift (RO § 3) lässt uns die Auflösung des Reichstages als einen Ausnahmeakt auffassen, der nur unter ungewöhnlichen

[1] RO = Reichstagsordnung vom 13/1 1928.

Verhältnissen vorgenommen wird. Daran kann die Tatsache nichts ändern, dass von allen bisherigen Wahlperioden nur sechs ihren gesetzmässigen Schlusstermin erreichten, während sie zehn Mal mit einer Auflösung geendet haben. Der Ausnahmecharakter der Auflösung tritt insbesondere dadurch zutage, dass sie die Wahlperiode unterbricht, die Zusammensetzung des Reichstages zu einem vom normalen abweichenden Zeitpunkt erneuert und dadurch eine Störung in der Wiederholung der Wahlperioden verursacht. Ausserdem kann sie, was meistens auch der Fall ist, einen eigentlichen Reichstag unterbrechen oder den Beginn des folgenden Reichstages verzögern, wodurch eine Störung auch in diesen Arbeitsperioden des Parlaments entsteht.

5. *Die Benennung und Charakterisierung der Massnahme.*

Die auf die Entstehung eines neuen Reichstages ausgehende Wesensseite der Auflösungsmassnahme ist dazu angetan, den speziellen Charakter des letzteren zu betonen. Mit ihrer Hilfe ist es leicht, die Auflösung von scheinbar gleichartigen Instituten, wie z. B. der Schliessung oder der Vertagung des Reichstages, zu unterscheiden. Obgleich sie also hauptsächlich eine Erneuerung und nicht die Vernichtung des Reichstages einschliesst, hat man doch in dieser Abhandlung die traditionelle Benennung »Auflösung des Reichstages» gebraucht. Die Auflösung kann als eine Massnahme des Staatspräsidenten charakterisiert werden, durch die die Zusammensetzung des Reichstages vor Ablauf der im Gesetz vorgesehenen Zeit erneuert wird, wobei der alte Reichstag, falls er versammelt ist, entweder unmittelbar oder jedenfalls vor der Durchführung der neuen Wahlen auseinanderzugehen hat.

In dieser Abhandlung wird erst die technische Seite der Auflösung dargelegt und sodann die Anwendung des Auflösungsrechtes auf dem Gesamthintergrund der Staatsverfassung geprüft werden.

II. DIE AUFLÖSUNGSMASSNAHME UND IHRE WIRKUNGEN.

III. DIE BESCHLUSSFASSUNG BEI DER AUFLÖSUNG DES REICHSTAGES.

A. Der Inhaber der Auflösungsgewalt.

Die Auflösungsgewalt hat in Finnland unter normalen Verhältnissen stets dem Staatsoberhaupt zugestanden. Früher wurde sie vom Kaiser-Grossfürsten und gegenwärtig von dem Präsidenten der Republik ausgeübt. Beim Fassen des Auflösungsbeschlusses ist der Präsident den gleichen Vorschriften unterstellt, wie auch bei seinen anderen Beschlüssen, und sein Erwägungsrecht ist an keine Sonderbedingung gebunden. Im Falle der Verhinderung werden die Auflösungsbefugnis, wie auch die sonstigen Befugnisse des Staatspräsidenten von seinem Stellvertreter, dem Staatsminister, ausgeübt.

Mit Ausnahme des Ministeriums haben keine anderen Staatsorgane als der Präsident rechtliche Befugnis bei der Auflösung des Reichstages. Eine solche

besitzt nicht einmal der Reichstag selbst. Trotzdem können aber auch andere die Ausübung des Auflösungsrechtes mittelbar beeinflussen. So ist es z. B. dem Reichstag möglich, vermittels Fragen, Interpellationen oder Wunschresolutionen seinen Standpunkt zu äussern und durch systematische Opposition die Regierung sogar zur Auflösung des Reichstages zu zwingen.

B. Die Beschlussfassung.

1. *Das vor der gegenwärtigen Regierungsform angewandte Verfahren.*

Während der Zeit der russischen Herrschaft war das Verfahren ausserordentlich einfach. Der Ministerstaatssekretär trug die Angelegenheit vor, worauf der Kaiser-Grossfürst seine Entscheidung kundgab. Der Senat hatte mit der Sache nichts weiter zu tun, als den Beschluss bekanntzugeben. Den bei dem Beschluss mitwirkenden Organen konnte die rechtliche Verantwortung nicht einmal für die Gesetzmässigkeit ihres Handelns auferlegt werden, noch konnten sie ihre Mitwirkung verweigern.

2. *Das Verfahren gemäss der gegenwärtigen Regierungsform.*

Die formalen Entstehungsphasen des Auflösungsbeschlusses zeigen nur wenig Eigenartiges. Der Vortrag der Angelegenheit kommt dem Staatsminister zu; daher gehört auch ihre Vorbereitung und Expedierung zunächst in die ihm unterstellte Kanzlei des Ministeriums. Eine so weittragende Frage wird jedoch auch in inoffiziellen Beratungen, an denen alle Regierungsmitglieder teilnehmen, und bei denen man auch mit dem Staatspräsidenten Berührung hat, vorbehandelt. Die so zur Reife gebrachte Angelegenheit wird dann in der Regierungssitzung offiziell vorgenommen, wo der Staatsminister sie vorträgt, und nachdem die übrigen Mitglieder des Ministeriums sich dazu geäussert haben, der Staatspräsident seine Entscheidung trifft. Das Entscheidungsrecht hat der Präsident allein, doch kann sie von der Mitwirkung eines parlamentarischen Ministeriums, wie weiterhin noch dargelegt werden soll, wesentlich beeinflusst werden. Ueber den Beschluss wird eine Urkunde angefertigt, die der Staatsminister gegenzeichnet und der Staatspräsident unterzeichnet. Sowohl die Verfügung neuer Wahlen als auch die die Zerstreuung des alten Reichstags betreffende Verfügung werden in demselben offenen Schreiben und Befehl vereinigt, in welchem die Gründe der Massnahme nicht erwähnt zu sein brauchen, wenn dieses auch gewöhnlich getan wird.

C. Die Kundgebung des Auflösungsbeschlusses.

Die Auflösungsverfügung ist durch Veröffentlichung in der Gesetzessammlung öffentlich bekanntzugeben. Ein anderes Bekanntmachungsverfahren ist auch nicht notwendig. Eine Ausnahme bildet jedoch die Wahlverfügung, von der auch einige Wahlbehörden besonders in Kenntnis zu setzen sind. Dem Reichstag selbst von

der Auflösungsverfügung besondere Mitteilung zu machen, ist demnach für das Inkrafttreten ihrer rechtlichen Folgen nicht notwendig. Regelmässig wird jedoch die Auflösungsverfügung dem Reichstag besonders mitgeteilt, wenn er zu dieser Zeit versammelt ist. Die Mitteilung geschieht nach dem gewöhnlichen Mitteilungsverfahren.

IV. DIE RECHTLICHEN WIRKUNGEN DER AUFLÖSUNG DES REICHSTAGES.

Die Vornahme einer Reichstagsauflösung kann nach dem finnischen Recht die Zuständigkeit des Staatsoberhaupts oder des Ministeriums weder erweitern noch verringern oder in sonst einer Weise verändern. Ihre Folgen beschränken sich ausschliesslich auf den Reichstag selbst. Ebenso kennt die finnische Verfassung keine Ueberwachungsausschüsse oder andere Sonderorgane, die die Regierung bis zur Versammlung des neuen Reichstages im Auge behalten sollen.

A. Einfluss auf den Reichstag in seiner damaligen Zusammensetzung.

1. *Die Dauer der Abgeordnetenvollmachten und deren Ablauf.*

Die das Auflösungsrecht betreffende Vorschrift hat, wie gesagt, in der finnischen Verfassung einen vom Gewöhnlichen abweichenden Wortlaut, der als Inhalt der Auflösungsmassnahme die Vornahme neuer Wahlen betont und die eigentliche Zerstreuung des Reichstags nur an zweiter Stelle erwähnt. Im Einklang hiermit werden in Finnland durch den Beginn der Reichstagsauflösung die Befugnisse der Abgeordneten nicht, wie es in anderen Ländern im allgemeinen der Fall ist, unmittelbar aufgehoben. Ungeachtet der Wahlverfügung verbleiben die Abgeordnetenvollmachten auch weiterhin in Kraft, sogar in dem Falle, dass der Reichstag gleichzeitig oder später durch eine besondere Verfügung zerstreut wird. Der Reichstag kann somit seine Zusammenarbeit weiter fortsetzen oder sich von neuem versammeln.

Die Zuständigkeit eines Abgeordneten dauert nach dem Gesetz bis zur Beendung der neuen Wahlen fort (RO 3,3). Die Wahlen sind nach Auffassung des Verfassers erst dann als beendet zu betrachten, wenn auch ihr Ergebnis klargestellt und bekanntgegeben ist, also erst dann, wenn das letzte der betreffenden Wahlorgane die in ihrem Bezirk gewählten Personen für Mitglieder des neuen Reichstages erklärt hat. Da die Zuständigkeit der neuen Reichstagsmitglieder dem Gesetz gemäss in demselben Augenblick in Kraft tritt, ist das Land auch im Auflösungsfalle niemals ohne einen aktuellen Reichstag.

2. *Die Erlassung der Wahlverfügung in der Zeit zwischen zwei eigentlichen Reichstagssessionen.*

Zwischen den gemäss dem Gesetz alljährlich abzuhaltenden Reichstagssessionen mit ihren Vertagungen bleibt in der Praxis gewöhnlich ein reichstagsloser Zeitraum

von etwa zwei Monaten. Wenn während dieser Zeit die Vornahme neuer Wahlen verordnet wird, würden diese eine so lange Zeit in Anspruch nehmen, dass es dem neuen Reichstag nicht möglich wäre, am 1. Februar, den die Verfassung als Eröffnungstag des ordentlichen Reichstags festgesetzt hat, zusammenzutreten. Daher bestimmt das Gesetz, dass die Eröffnung des Reichstags demgemäss zu verlegen ist. In seiner alten Zusammensetzung kann das Parlament zu einem eigentlichen Reichstag sich nicht mehr versammeln.

Der ausserordentliche Reichstag ist diejenige Arbeitsform, in der das finnische Parlament sich während der Zeit zwischen den eigentlichen Reichstagen versammeln kann. Da die Zuständigkeit der Abgeordneten in Kraft bleibt, ist es ohne weiteres klar, dass das Parlament auch nach der Wahlverfügung noch zu einem ausserordentlichen Reichstag zusammentreten kann. Ebenso kann ein ausserordentlicher Reichstag versammelt bleiben, auch wenn während seines Zusammenseins Vornahme neuer Wahlen angeordnet wird.

3. *Die Erlassung der Wahlverfügung während einer eigentlichen Reichstagssession.*

Wesentlich anders verhält sich die Sachlage, wenn während eines eigentlichen Reichstages Auflösungsmassnahme ergriffen wird. Da die Verfassung danach strebt, dem eigentlichen Reichstag eine möglichst grosse Selbständigkeit zu sichern und deshalb kein anderes Staatsorgan zur Einmischung in seine Tätigkeit berechtigt, ist es hauptsächlich dieses Bestreben, das mit dem Zweck der Auflösungsmassnahme in Widerspruch gerät und Auslegungsschwierigkeiten verursacht.

Sobald die Verfügung der Vornahme neuer Wahlen erlassen ist, kann der Staatspräsident entweder gleichzeitig oder mit einer später gegebenen Verfügung die Zerstreuung auch des eigentlichen Reichstages veranlassen.

Diese Zerstreuungsverfügung hat zur Folge, dass der Reichstag zum darin angegebenen Zeitpunkt seine Arbeit einzustellen und auseinanderzugehen hat. Auch dieses hebt die Zuständigkeit der Abgeordneten nicht auf, die in Kraft bleibt, bis die neuen Wahlen durchgeführt sind. Nach dem Zerstreuungserlass kann das Parlament doch in seiner alten Zusammensetzung nicht mehr zu einem eigentlichen Reichstag zurückkehren. Der Verfasser kommt zu dem Auslegungsergebnis, dass die Zerstreuungsverfügung in Bezug auf ihre rechtliche Wirkung einer normalen Schliessung des eigentlichen Reichstages gleichzustellen ist.

Es liegt kein Zwang vor, den Zerstreuungserlass überhaupt zu geben. Ebenso kann er erst später nach der Wahlverfügung gegeben werden oder es kann verordnet werden, dass die Zerstreuung zu einem späteren Zeitpunkt geschehen soll. In diesem Fall bleibt das Parlament versammelt, um seine Arbeit in dem eigentlichen Reichstag fortzusetzen.

Diese Tätigkeit kann bis zu einem solchen auf einen späteren Termin festgesetzten Zerstreuungstag oder, wenn eine diesbezügliche Verfügung gar nicht vorliegt, bis zum Ablauf der Abgeordnetenvollmachten fortdauern. Ebenso kann der Reichstag sich nach einer Vertagung zu fortgesetzter Arbeit wiederversammeln. Durch das normale Schliessungsverfahren kann aber der Reichstag ausserdem seine Arbeit auch vor dem betreffenden Zeitraumstermin einstellen. In der Praxis

hat der Reichstag nur einmal (1918—1919) seine Tätigkeit auf diese Weise bis zum Vorabend der neuen Wahlen fortgesetzt.

4. *Die Tätigkeitsformen und die Zuständigkeit des Reichstages nach einer Wahlverfügung.*

Wenn der eigentliche Reichstag nach der Verfügung neuer Wahlen seine Tätigkeit bis zum Ende der Wahlperiode oder dem in der Zerstreuungsverfügung gegebenen Termin fortsetzt, treten weder in seiner formalen Zuständigkeit noch seinen Arbeitsformen irgendwelche Begrenzungen oder Sonderumstände ein. Ebenso sind die Tätigkeitsformen und die Zuständigkeit eines ausserordentlichen Reichstags nach einer Wahlverfügung dieselben, wie unter normalen Verhältnissen. Die Veränderung der parlamentarischen Stellung des Reichstags wird später behandelt werden.

5. *Die Stellung der Ausschüsse und Sonderorgane.*

Die feste Abhängigkeit, die die Ausschüsse als vorbereitende Organe der in den Plenarsitzungen zu behandelnden Fragen an die sonstige Arbeit des Reichstags bindet, bestimmt auch die von der Auflösungsmassnahme auf die Ausschüsse ausgeübte Wirkung. Die Ausschüsse können im allgemeinen nur unter denselben Voraussetzungen arbeiten, wie der Reichstag selbst. Eine Ausnahme bilden jedoch der Finanzausschuss und der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten. Diese können ihre Arbeit auch nach Unterbrechung oder Schliessung, und also auch nach der Auflösung des Reichstages, fortsetzen.

Auf die Tätigkeit der Reichstagsvorsitzenden und anderer Sonderorgane des Reichstags hat die Auflösungsmassnahme keinen anderen Einfluss, als den, der sich aus der Schliessung des Reichstages und aus den Wahlperioden ergibt.

6. *Die Stellung der Volksabgeordneten.*

Die Stellung der Volksabgeordneten wird durch die Auflösungsmassnahme in der Weise beeinflusst, dass ihre Zuständigkeit vorzeitig aufhört, wodurch sie ihre Mitgliedschaft in jenem wichtigen Kollegium und ihre darauf gegründete Sonderstellung verlieren.

B. Exzeptionelle Erneuerung des Reichstags.

1. *Die speziellen Umstände bei sogen. neuen Wahlen.*

Die Verfügung zur Vornahme neuer Wahlen ist nach dem finnischen Gesetz der einzige wesentliche Teil der Auflösungsmassnahme. Nichts anderes ist bei ihrer Durchführung unbedingt notwendig. Die normalen Wahlen werden dagegen ohne besondere Verfügung unmittelbar auf Grund der Gesetzvorschrift durchgeführt. Andererseits enthält das Gesetz in Bezug auf die zur Auflösung gehörenden neuen Wahlen so genaue Bestimmungen, dass es auch zu ihrer Durchführung keiner anderen Verfügungen bedarf, als der Entscheidung des Präsidenten, dass die Neuwahlen überhaupt vorzunehmen sind.

Das Wahlgesetz, das nur den Charakter eines gewöhnlichen Gesetzes besitzt, enthält eine Bestimmung (38,2 §), laut welcher die Wahlen am ersten Tage des Kalendermonats, der frühestens 60 Tage nach dem Erlass der Wahlverfügung beginnt, anzuordnen sind. Die selbe Abstimmung und die Bekanntgebung des Wahlergebnisses gehen in derselben Weise wie bei den gewöhnlichen Wahlen vor sich. Wenn hingegen die Wahlen im Falle der Auflösung zu einer ungewöhnlichen Zeit durchzuführen sind, und die zu ihrer Vorbereitung erforderliche Zeit kürzer ist als die normale, werden hierdurch einige Abweichungen in den vorausgehenden Massnahmen verursacht. Es sind somit für den Fall einer Reichstagsauflösung in Bezug auf den Einsetzungstermin und die Zuständigkeitsdauer der mit der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen beauftragten Zentral- und Wahlausschüsse sowie in Bezug auf die Registrierung der wahlberechtigten Mitbürger usw. gewisse Sonderbestimmungen vorhanden.

2. *Das Zusammentreten des neuen Reichstages.*

Wenn der Wahlerlass in der Zeit zwischen zwei eigentlichen Reichstagen gegeben wird, kann der Beginn des nächsten eigentlichen Reichstages in der oben unter A. 2. bezeichneten Weise vertagt werden.

Wenn der Wahlerlass während eines eigentlichen Reichstages gegeben wird, folgt die Unterbrechung des Reichstages, wenn er seine Tätigkeit auf Grund einer besonderen Zerstreuungsverfügung des Präsidenten einstellt. Für diesen Fall bestimmt das Gesetz (RO 20,1 §), dass das Parlament wie wenn der unterbrochene Reichstag fortgesetzt werden sollte, am ersten Tage des Kalendermonats, der mindestens 90 Tage nach dem Auflösungserlass beginnt, wieder zusammentritt. Der Präsident hat jedoch das Recht den Zusammentritt des Reichstages vorzuverlegen und auch ihn zu einem ausserordentlichen Reichstag vor dem Beginn des eigentlichen einzuberufen.

In der Zeit zwischen der Beendung der neuen Wahlen und dem Beginn des eigentlichen Reichstags kann das Parlament zu einem ausserordentlichen Reichstag zusammenberufen werden. Hierzu muss eine besondere Einladung 15 Tage vor ihrem Beginn erfolgen. Die Einberufung kann erfolgen und bekanntgegeben werden schon ehe die Mitglieder des neuen Reichstages gewählt sind.

C. Die Folgen der Auflösungsmassnahme für die Tätigkeit des Reichstages.

1. *Die Auflösungsmassnahme hat keinen Einfluss auf frühere Beschlüsse und Massnahmen des Reichstags.*

Die Auflösungsmassnahme kann auf vorher gefasste endgültige Beschlüsse des Reichstages keinerlei Einfluss ausüben. Dieses ist auch bei vom Reichstag angenommenen Gesetzen sowie bei dem von ihm bestätigten Staatshaushaltsplan der Fall, wenn diese auch auf Grund des Reichstagsbeschlusses noch nicht unmittelbar in Kraft treten. Angenommene Gesetze können somit auch noch nachträglich sanktioniert und diese sowie auch das Staatsbudget vorschriftsmässig promulgiert werden. Ebenso behält ein Beschluss, nach dem der Reichstag die Erhebung einer

Anklage gegen ein Regierungsmitglied oder etwa den Staatspräsidenten verordnet, ungeachtet der Auflösungsmassnahme seine bindende Kraft.

2. *Unterbrechung und Wechsel der Wahlperiode und der Reichstagssession. Mehrere eigentliche Reichstage während desselben Jahres.*

Die Auflösungsmassnahme hat eine vorzeitige Unterbrechung der laufenden Wahlperiode zur Folge. Gleichzeitig weicht die Dauer der darauffolgenden Wahlperiode dann oft von der gewöhnlichen ab. Das Gesetz bestimmt, dass die auf eine Auflösungsmassnahme folgenden normalen Wahlen im Anfangs des Juli im dritten Jahr nach dem Jahr, in welchem die neuen Wahlen durchgeführt wurden, vorzunehmen sind.

Entsprechend dem auf den Wechsel der Wahlperioden angewendeten Grundsatz der Diskontinuität kann die Behandlung von noch unerledigten Fragen vom Reichstag einer neuen Wahlperiode nicht mehr fortgesetzt werden. Die Auflösungsmassnahme kann also, indem sie die Tätigkeit des Reichstages unterbricht, die Vorbereitungsmassnahmen hinfällig machen. Dadurch, dass der Reichstag ungeachtet der Verfügung neuer Wahlen versammelt bleiben kann, kann dieses jedoch, wie bei der Reichstagsauflösung vom 1918, vermieden werden.

Die Auflösungsmassnahme kann in derselben Weise zwischen zwei eigentliche Reichstage eingeordnet werden, wie der Wechsel der Wahlperiode in den Zusammenhang der normalen Wahlen. Dieses kann jedoch nicht geschehen, wenn ein eigentlicher Reichstag durch eine Zerstreuungsverfügung des Präsidenten unterbrochen wird. Der neue Reichstag hat dann auf Grund einer Sonderbestimmung (RO 20,1 §) nach den Wahlen unverzüglich wieder zusammenzutreten.

Die reguläre alljährliche Arbeit des Parlaments ist an die jährlich wiederkehrenden eigentlichen Reichstage gebunden. Ergreift man eine Auflösungsmassnahme inmitten des Kalanderjahres, wird gewöhnlich auch die Reichstagsarbeit unterbrochen. Daraus hat sich die Notwendigkeit ergeben, im Laufe desselben Kalenderjahrs zwei eigentliche Reichstage zusammentreten zu lassen. Nach ihrer Zeitordnung werden sie der erste und der zweite eigentliche Reichstag des betreffenden Jahres genannt. Andererseits sind gewisse in jedem Kalanderjahr unbedingt zu wiederholenden Massnahmen durch das Gesetz fest an jeden eigentlichen Reichstag gebunden. Da solche Massnahmen, wie z.B. die Behandlung des Staatshaushaltsplanes oder die alljährliche Prüfung der Wirtschaftsführung, nicht zweimal im Laufe eines Jahres durchgeführt werden können, sind die betreffenden Gesetzesvorschriften dahin auszulegen, dass diese Angelegenheiten nur in einem von den beiden eigentlichen Reichstagen desselben Jahres zur Behandlung kommen.

V. EINIGE DEN RECHTLICHEN CHARAKTER DER AUFLÖSUNG DES REICHSTAGES SOWIE IHRE GÜLTIGKEIT BETREFFENDE GESICHTSPUNKTE.

A. Der rechtliche Charakter der Auflösung des Reichstages.

Bei der Auflösung des Reichstages sind zwei verschiedene Seiten der Frage zu unterscheiden: Der Auflösungsbeschluss und dessen Folgen. Der Verfasser

ist der Ansicht, dass sich der Auflösungsbeschluss den gebräuchlichen rechtlichen Einteilungen einordnen lässt und hierbei zu den Verwaltungsakten und unter ihnen zu den Regierungsangelegenheiten zu rechnen ist. Die Auflösung kann drei verschiedene Verfügungen enthalten: Die Bestimmung zur Veranstaltung von Reichstagswahlen, die Bestimmung zum Auseinandergehen des alten Reichstages und die Festsetzung des Zusammentretens des neuen Reichstages. Diese Verfügungen werden gewöhnlich gleichzeitig gegeben, doch können sie auch einzeln erlassen werden. Von ihnen ist einzig die Verfügung zur Vornahme der Wahlen unumgänglich notwendig und insofern eine unbedingte Voraussetzung der anderen.

B. Die Gültigkeit der Auflösung des Reichstages.

Die Gültigkeit des Auflösungsbeschlusses ist in derselben Weise zu beurteilen, wie auch die Gültigkeit der übrigen Beschlüsse des Staatspräsidenten. Daher wird ein Auflösungsbeschluss, der solche wesentliche Fehler aufweist, wie Inkompetenz des Beschliessenden, Gesetzwidrigkeit des Beschlussinhaltes oder einen in seiner Abfassung erkennbaren wesentlichen Formenfehler, als nichtig angesehen werden müssen. Dagegen ist es in Bezug auf den Auflösungsbeschluss nicht möglich sich auf jene Ursache der Ungültigkeit, die man Anfechtbarkeit nennt, zu berufen, da es keine zuständige Instanz für die bindende Entscheidung der Frage gibt, ob der Beschluss gültig ist oder nicht. Bei zwischen den höchsten Staatsmächten entstehenden Spannungen, die sich gerade oft in einer Parlamentsauflösung entladen, kann eine Gerichtsentscheidung auch wohl kaum in zweckmässiger Weise zur Anwendung kommen. Hier werden die Entscheidungen letzten Endes von politischen Machtfaktoren, nicht aber von rechtlichen getroffen.

DIE ANWENDUNG DER AUFLÖSUNGSGEWALT.

VI. VON DEN URSACHEN UND ZWECKEN DER ANWENDUNG DER AUFLÖSUNGSGEWALT.

A. In der Praxis vorgekommene Auflösungsfälle.

Zur Zeit der russischen Kaiserherrschaft wurde der finnische Reichstag am 4/4 1908, am 21/2 1909, am 17/9 1909 und am 24/9 1910, hauptsächlich zwecks Zufriedenstellung der Forderungen der russischen Unterdrückungspolitik, aufgelöst. Ferner verursachten Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung der Verfassung eine Art von Reichstagsauflösung am 9/5 1913. Die Auflösungsmassnahme am 31/7 1917 hatte ihren Grund in nach der Revolution zwischen den Finnen und den Russen entstandenen Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Ausübung der höchsten Staatsgewalt in Finnland. Als der Konflikt zwischen den Anhängern der Monarchie und denjenigen der Republik zu einer Lage führte, aus der es keinen Ausweg zu geben schien, musste der für die Monarchie plädierende nicht die vom Gesetz erforderliche Mitgliederanzahl aufweisende Reichstag am 23/12 1918 aufgelöst werden, wonach der neue Reichstag die republikanische Staatsform guthiess. Die Auflösung, die am 18/1 1924 vorgenommen wurde, wurde dadurch verursacht, dass der Reichstag nach der Gefangennahme der kommunistischen Abgeordneten unvollzählig wurde, wodurch ernste Störungen zu entstehen droh-

ten. Da der Reichstag die von der Regierung vorgeschlagene Erhöhung der Beamtengehälter nicht gutgeheissen hatte, wurde er am 19/4 1929 aufgelöst, doch die Anhänger der Gehältererhöhung erlitten in den Wahlen eine Niederlage. Zuletzt wurde der Reichstag am 15/7 1930 aufgelöst, und zwar um eine schleunige Genehmigung der, in der für Verfassungsgesetzgebung geltenden Ordnung zu erlassenden, sogenannten Kommunistengesetze zu erreichen.

B. Analyse der Anwendungszwecke vom Standpunkte der Gesamtheit der Staatsverfassung.

Da die Änderung des Verfassungsgesetzes unmittelbar durch einen und denselben Reichstag eine Stimmenmehrheit von 5/6 erfordert, nach seiner vorbereitenden Genehmigung jedoch nur 2/3 der Stimmen des nach den Wahlen zusammentretenden Reichstages, so ist dieser Umstand in eiligen Fällen dazu angetan, zu einer Auflösung des Reichstages zu führen. Zu demselben Ergebnis kann auch der Umstand führen, dass eine Minderheit von 1/3 der Stimmen die Verlegung der endgültigen Genehmigung eines gewöhnlichen Gesetzes ebenfalls über die Wahlen hinaus veranlassen kann, wonach zu seiner Genehmigung im neuen Reichstag eine einfache Stimmenmehrheit genügt. Da die Anwendung des dem Staatspräsidenten zustehenden Vetos die gleiche Wirkung hat, kann auch diese eine gleiche Lage herbeiführen. Dagegen wird nach Ansicht des Verfassers der Gedanke, dass sich die Entscheidung einer Frage, die zwischen Reichstag und Regierung einen Konflikt hervorgerufen hat, in geeigneter Weise durch die Auflösung des Reichstages und eine Berufung an das Volk herbeiführen liesse, durch die Erfahrung in Finnland nicht unbedingt gestützt. Der Verfasser ist geneigt, dieses hauptsächlich aus den Parteiverhältnissen herzuleiten.

VII. UEBER VORAUSSETZUNGEN, DIE DIE ANWENDUNG DER AUFLÖSUNGSGEWALT BESCHRÄNKEN.

1. Während der dem Entstehen eines neuen Reichstages vorausgehenden Zeit darf keine Wahlverfügung erlassen werden.

Zur Vornahme der Auflösung ist es nicht notwendig, dass der Reichstag versammelt ist. Dagegen kann sie dadurch gehindert werden, dass eine Erneuerung des Reichstages auch ohne Auflösung vor sich geht. Eine in der Zeit zwischen dem Erlass der Wahlverfügung und der Durchführung neuer Wahlen sowie auch eine während der den gesetzmässigen Wahlen vorausgehenden zwei Monate gegebene Verfügung zu neuen Wahlen würde nämlich im Grunde nichts anderes bedeuten, als die Verlegung der erstgenannten Wahlen auf einen späteren Zeitpunkt. Darum ist der Erlass einer Wahlverfügung während der genannten Zeit nicht zulässig. Dieser Standpunkt hat das Kuriosum zur Folge, dass die Regierung keine Möglichkeit hat, während der zwei letzten Monate vor dem normalen Ablauf der Wahlperiode ein Auseinandergehen des eigentlichen Reichstages zu veranlassen.

2. Die Möglichkeit mehrerer aufeinanderfolgender Auflösungen.

Das Gesetz setzt dem Staatspräsidenten bei der Anwendung des Auflösungsrechtes keine Schranken. Da der Reichstag vor den einer neuen Wahlverfügung

gemässen neuen Wahlen noch die Möglichkeit hat sich zu versammeln, kann auch nicht die das Zusammentreten betreffende Bestimmung dem Erlass einer neuen Wahlverfügung zum Hindernis werden. Durch eine Verfügung zum Auseinandergehen des Reichstages kann es so wie so nicht verhindert werden, dass sich der Reichstag in dieser Weise versammelt. Etwaige vom Parlamentarismus herrührende Einschränkungen, die später untersucht werden, nicht mitgerechnet, ist eine wiederholte Auflösung durch nichts anderes begrenzt.

3. *Die gesetzbestimmten Aufgaben des Reichstages bereiten dem Erlass einer Wahlverfügung keine rechtliche Hindernisse.*

Da der Reichstag die Möglichkeit besitzt, seine Tätigkeit trotz der gegebenen Auflösungsverfügung fortzusetzen, sodass Finnland ohne Unterbrechung beständig einen zuständigen Reichstag besitzt, hat zur Folge, dass die Stellen der finnischen Verfassung, die die jederzeitige Versammlungsmöglichkeit des Reichstages voraussetzen, (RF § 33 und 76) der Vornahme einer Auflösung des Reichstages keine Hindernisse in den Weg stellen können. Da die Behandlung des Staatshaushaltplanes vor dem Beginn des neuen Jahres zu erledigen ist, hat es den Anschein, als ob sie für die Vornahme einer Auflösung zu einem rechtlichen Hindernis werden könnte. Das Gesetz hat jedoch als zur Behandlung des Staatshaushaltsplanes unbedingt erforderliche Zeit nur zwei Monate vorgesehen (RF § 69). Da nun jene Frist den Zeitraum, während dessen der alte Reichstag nach dem Erlass einer Wahlverfügung noch seine Tätigkeit fortsetzen kann, nicht überdauert, kann die Auflösung so angeordnet werden, dass auch die Behandlung des Staatshaushaltsplanes ihrer jederzeitigen Vornahme nicht im Wege zu stehen braucht.

VIII. DIE ANWENDUNG DER AUFLÖSUNGSGEWALT UND DER PARLAMENTARISMUS.

Da im Einklang mit der Idee des Parlamentarismus zwischen dem Reichstag und der Regierung Vertrauen und Einverständnis herrschen sollte, ist eine gespannte Gegensätzlichkeit dieser Organe hiermit eigentlich nicht vereinbar, noch weniger aber eine Entladung dieser Spannung, indem die Regierung die Quelle ihres Vertrauens, den Reichstag, auflöst. Andererseits vermag in der Praxis gerade das Auflösungsrecht dem Parlamentarismus einen kraftvollen Sonderzug zu verleihen.

A. Allgemeine, die Machtausübung des Staatspräsidenten betreffende Gesichtspunkte.

Die Regelung der Ausübungsformen des Beschlussrechtes des Präsidenten ist in Finnland insofern ungewöhnlich, als darin einerseits die Ausübung einer persönlichen Macht des Staatsoberhauptes vorausgesetzt wird und daher gemäss den Grundsätzen des Konstitutionalismus gegen eine gesetz- und grundgesetzwidrige Machtsausübung möglichst starke und bis ins Einzelne festgelegte Garantien geschaffen worden sind, andererseits aber auch die Unerlässlichkeit des Vertrauens des Reichstags zur Regierung ausdrücklich vorgeschrieben wird. Die einander widersprechenden Grundsätze des Konstitutionalismus und des Parlamentarismus

miteinander in Einklang zu bringen, ist in Finnland um so schwerer, als hier das skandinavische System der ministerialen Mitwirkung angenommen ist. Nach diesem System fasst das Staatsoberhaupt in der Regierungssitzung seinen Beschluss, nachdem er die Ansicht eines jeden Regierungsmitgliedes angehört hat, und nicht nur auf den Vortrag eines Ministers hin und mit dessen Gegenzeichnung. Die Gegenzeichnung des vortragenden Ministers ist allerdings eine Voraussetzung des Inkrafttretens des Beschlusses, doch braucht sie nicht das Zeichen vollen Einverständnisses zwischen Staatsoberhaupt und Gegenzeichnendem zu sein. Es ist im Gesetz nämlich ausdrücklich gesagt, dass der Gegenzeichnende nur für die Grundgesetzmässigkeit des Beschlusses verantwortlich ist.

Der Präsident kann demnach, entgegen der Ansicht des vortragenden Ministers, sogar der gesamten Regierung, einen rechtsgültigen Beschluss fassen. Im Zusammenhang mit der Gegenzeichnung und der Ausfürung verpflichtet jedoch das Gesetz die Regierung, den Beschluss auf seine Gesetzlichkeit hin, und den gegenzeichnenden Minister, ihn auf seine Uebereinstimmung mit dem Grundgesetz hin zu prüfen. Wenn der Beschluss als dem Gesetz oder dem Grundgesetz widersprechend erkannt wird, sind die Regierung und der gegenzeichnende Minister nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ihre Mitwirkung zu verweigern. (RF § 35, 41 und 45). Ist jedoch der Beschluss des Präsidenten im Einklang mit den Gesetzen, so dürften sie verpflichtet sein — und der herrschenden Ansicht nach sind sie es auch — ungeachtet ihrer widersprechenden Ansicht dem Beschluss ihre Mitwirkung zu leihen.

Da jedoch die Mitglieder der Regierung unbedingt das Vertrauen des Reichstages besitzen sollen (RF § 36) und deshalb zu diesem in parlamentarischer Verantwortung stehen, entsteht die Frage: an welchem Punkt der Mitwirkung muss der Präsident darauf eingehen, wofür die Regierung die Verantwortung zu übernehmen bereit ist oder wie hat sie zu handeln, um sich der Verantwortung zu entziehen.

Rafael Erich hat dieses Problem gelöst, indem seiner Meinung nach der betreffende Minister das Recht hat, den Vortrag von Angelegenheiten zu ihrer Entscheidung durch den Präsidenten in der Regierungssitzung zu verweigern, deren Entscheidung in der vom Präsidenten beabsichtigten Art er nicht verantworten zu können glaubt. Da jedoch, auch der Auffassung Erichs nach, der Minister verpflichtet ist, den Beschluss sowohl gegenzuzeichnen als auch auszuführen, lässt sich kein Grund dafür erblicken, weshalb er sich weigern sollte, den Beschluss auch vorzutragen.

Robert Hermanson und K. J. Ståhlberg sind zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Regierung, die eine Massnahme des Präsidenten nicht verantworten zu können glaubt, keinen anderen Ausweg hat, als um ihren Abschied einzukommen. Das Ministerium kann sich der Verantwortung auch dann noch entziehen, nachdem der Präsident seinen Beschluss bereits geäussert hat, da der Beschluss ohne die Gegenzeichnung und ohne seine Ausführung durch die Regierung praktisch nicht zur Auswirkung kommt. Nachdem die Regierung um ihren Abschied nachgesucht hat, kann der Präsident dieser Auffassung gemäss weder den Minister zum Vortragen und Gegenzeichnen, noch — in Bezug auf diesen Punkt scheint Hermanson jedoch anderer Ansicht zu sein — die Regierung zum Ausführen seines Beschlusses verpflichten, für den sie nicht die Verantwortung auf sich nehmen wollen.

Eine solche Demission und ihre Wirkungen lassen sich vielleicht auf irgend eine Weise zu einer auch rechtlich wirksamen Garantie dagegen konstruieren, dass das Staatsoberhaupt, ohne die parlamentarische Verantwortung des Kabinetts in Betracht zu ziehen, von seinem Entschliessungsrecht Gebrauch macht. Eine solche Konstruktion ist jedoch dazu geeignet, zu eigentümlichen Unfolgerichtigkeiten zu führen, die darauf hinweisen, dass die Amtniederlegung nur ein Tatsachenmittel ist, um eine rechtliche Sackgasse zu umgehen.

Die gesuchte Garantie, die sich zugleich auch folgerichtig dem System einfügen lässt, kann nicht anders gefunden werden, als dass den Mitwirkenden die rechtliche Gewalt zuerkannt wird, ihre Mitwirkung dann zu verweigern, wenn sie die Verantwortung für den Beschluss auch im parlamentarischen Sinne nicht übernehmen zu können glauben. Im Grunde ist dies auch ganz folgerichtig. Wenn nämlich die Verfassung den Präsidenten dazu verpflichtet, der parlamentarischen Verantwortung des Ministeriums Rechnung zu tragen, würde dies bedeuten, dass die Verfassung — allerdings nicht ausdrücklich ausgesprochen, doch als rechtlich bindende Folgerung — eine Vorschrift enthält, die dem Präsidenten verbietet, einen Beschluss zu fassen, für den das Ministerium die parlamentarische Verantwortung nicht auf sich nehmen will.

Stellt man sich nun auf diesen Standpunkt, so ist also ein Beschluss des Staatspräsidenten, der ohne Rücksicht auf die Weigerung des Ministeriums, die Verantwortung zu übernehmen, gefasst wurde, als dem Grundgesetz widerstreitend zu betrachten. Das Ministerium ist demnach nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Ausführung eines solchen Beschlusses ebenso wie der vortragende Minister seine Gegenzeichnung zu verweigern. Auf diese Art wird für die Verweigerung der Mitwirkung in der Tat eine rechtliche Grundlage und gegen eine parlamentarisch unverantwortliche Machtausübung des Präsidenten eine klare rechtliche Garantie gewonnen. Indem man diesen Gedanken weiterentwickelt, kommt man zu dem Schluss, dass der Präsident an die solidarische Verantwortung des Ministeriums oder ihrer Mehrheit gebunden ist, der sich die Minderheit und somit auch der Gegenzeichnende zu fügen hat. Diese Auffassung von der rechtlichen Befugnis des Ministeriums, ihre Mitwirkung zu verweigern, erscheint ihrem Aufbau nach logischer, als der gegenwärtig herrschende, auf die blosse Demissionsmöglichkeit hinauslaufende Standpunkt. Ausserdem wäre sie dazu angetan, den finnischen Parlamentarismus jenen Grundsätzen näher zu führen, die in der übrigen Welt allgemein als zu diesem System gehörig betrachtet werden.

Insbesondere vom Standpunkt des Auflösungsrechtes aus sind die aus diesen Stellungsnahmen hervorgehenden Alternativen zu beachten, nach denen der zwischen dem Staatsoberhaupt und dem Ministerium entstandene Konflikt zur Entscheidung kommt: wenn das Ministerium nicht die rechtliche Befugnis dazu besitzt, ihre Mitwirkung zu verweigern, muss es sich entweder dazu verstehen, für die vom Präsidenten beabsichtigte Massnahme die Verantwortung zu übernehmen oder demissionieren, um sich der Verantwortung zu entziehen. Besitzt jedoch das Ministerium jenes Weigerungsrecht, so ist der Präsident seinerseits genötigt, entweder auf seine Absicht zu verzichten, oder die verantwortliche Regierung zu verabschieden und eine neue zu ernennen, auf deren Verantwortung gestützt er erst seinen Beschluss fassen kann.

B. Die Auflösungsmassnahme und die parlamentarische Vertrauensforderung.

Ein zwischen dem Reichstag und der Regierung entstandener Konflikt kann sich in zweierlei Richtung zuspitzen und entscheiden. Wenn das Ministerium sich mit dem Reichstag solidarisch stellt, bleibt der Präsident allein auf der anderen Seite. Er muss, wenn er trotz allem seinen Willen durchzusetzen wünscht, zuerst ein neues Ministerium erhalten und danach mit seiner Hilfe durch eine Auflösungsmassnahme auch einen neuen Reichstag statt des alten, gegnerisch eingestellten. Auf eine andere Weise lässt sich die erforderliche Uebereinstimmung zwischen den höchsten Staatsorganen nicht herstellen. Wenn dagegen das Ministerium und der Präsident, der zweiten Alternative gemäss, sich gemeinsam dem Reichstag gegenüberstellen, ist zur Erreichung der Uebereinstimmung nichts weiter notwendig, als durch eine Auflösungsmassnahme des alten einen neuen Reichstag entstehen zu lassen. Im ersten Falle steht die Auflösung zunächst als eine persönliche Leistung des Präsidenten da, im zweiten Falle wiederum als eine Massnahme des Ministeriums.

Wenn der Konflikt sich so weit zugespitzt hat, dass der Reichstag bereits sein Misstrauensvotum ausgesprochen hat, entsteht die Frage, ob der Präsident noch die Möglichkeit hat, unter der Mitwirkung eines solchen Kabinetts den Reichstag aufzulösen. Da die Verfassung (RF § 36) die kategorische Forderung aufstellt: Mitglieder der Regierung müssen »das Vertrauen des Reichstages geniessen», so hat die Abgabe des Misstrauensvotums den Fortfall dieser Voraussetzung und somit eine wesentliche Veränderung der Stellung der Regierung zu bedeuten. Sie bedeutet jedoch noch nicht, dass das Ministeriums ihres Amtes enthoben wird, was allein dem Präsidenten zusteht. Die Regierung hat, auch wenn sie in Bezug auf ihre rechtlichen Eigenschaften unvollkommen ist, dringende Angelegenheiten zu verwalten, bis ein neues Kabinett gebildet ist. Auf Grund dieser rechtlichen Unzulänglichkeit ist es angebracht, dass eine Regierung, die ein Misstrauensvotum erhalten hat, sich nur mit Aufgaben befasst, die entweder unumgänglich notwendig sind, oder deren Gutheissung durch den Reichstag wahrscheinlich ist.

Hieraus scheint sich folgerichtig zu ergeben, dass ein solches Ministerium bei einer so wichtigen und direkt gegen den Reichstag sich richtenden Massnahme, wie dessen Auflösung, ebenfalls nicht mitwirken könnte. Und trotzdem entspricht der entgegengesetzte Standpunkt der einstimmigen Auffassung gemäss der finnischen Verfassung. Die Auflösung ist nicht nur zulässig: sie nimmt vielmehr dem Misstrauensvotum seine rechtliche Bedeutung, so dass das Ministerium auch weiter seinen Platz behalten kann. Der Auflösungsbeschluss muss somit, sofern es den parlamentarischen Vertrauensgrundsatz betrifft, eine offensichtliche Ausnahmestellung einnehmen.

Im Grunde bedeutet die Auflösungsmassnahme eine Ausnahmestellung gegenüber dem Vertrauensgrundsatz auch, wenn sie unter Mitwirkung eines Ministeriums vorgenommen wird, das kein Misstrauensvotum erhalten hat. Folgerichtig kann nämlich der Reichstag nicht, auf sein Vertrauen gestützt, gegen seinen eigenen Willen aufgelöst werden. Dieses wäre wie ein Dolchstoss von Freundeshand. Ein Freundesdienst kann die Auflösung nur als Mittel zu einer Art von indirektem Selbstmord werden, d. h. indem die Mehrheit des Reichstags selbst für die Auflösung ist. So ist in Finnland während der Zeit des parlamentarischen Systems bei

der 1918 und zum Schluss auch bei der 1930 vorgenommene Auflösung, die Majorität des Reichstags für die Auflösung gewesen.

Da nun aber trotz allem eine gegen den Willen des Reichstages vorgenommene Auflösung auch bei einer parlamentarischen Regierungsweise möglich ist, genügt es der Wissenschaft nicht, dass dieses Phänomen nur als Ausnahme von der Regel erwähnt wird. Die Forschung muss dazu imstande sein, es in das System folgerichtig einzuordnen, d. h. auch eine solche Auflösung mit der parlamentarischen Vertrauensforderung in Einklang zu bringen. Der hauptsächliche Inhalt der Auflösungsmassnahme, der auf die Entstehung eines neuen Reichstags abzielt, lenkt unsere Aufmerksamkeit bei der Lösung dieses Konflikts in die Richtung der Reichstagserneuerung. Es lässt sich denken, dass die Regierung auf das vorausgesetzte Vertrauen des zu wählenden neuen Reichstags hin und vor diesem verantwortlich zur Auflösung des alten, oppositionellen Reichstags schreitet. Ein solches im voraus angenommenes Vertrauens- und Verantwortungsverhältnis ist nicht so ganz befremdlich. Die Regierung hat sich als in demselben Verhältnis zum neuen Reichstag stehend zu betrachten, nachdem die Wahlperiode zuende und der alte Reichstag mit ihr gänzlich verschwunden ist.

Das Ministerium ist also nach diesem Gedanken als berechtigt zu betrachten, das Vertrauens- und Verantwortungsverhältnis zum alten Reichstag gleichsam abzubrechen und es auf den neuen Reichstag zu übertragen und sodann, darauf gestützt, den alten Reichstag aufzulösen. Wenn es somit angenommen werden kann, dass die Regierung, indem sie zur Auflösung des Reichstags schreitet, beschlossen hat, sich auf das Vertrauen des neuen Reichstags zu stützen, ist die Folgerung berechtigt, dass die Auflösungsmassnahme dem vom alten Reichstag bereits abgegebenen Misstrauensvotum jede rechtliche Bedeutung nimmt. Das durch das Misstrauensvotum gelähmte, sterbende Ministerium kehrt durch die Ergreifung der Auflösungsmassnahme zu neuem Leben und voller Wirksamkeit zurück.

Eine Konstruktion dieser Art scheint bisher im Schrifttum nicht verteidigt worden zu sein. Im Grunde ist sie doch nichts anderes, als eine Vervollständigung und Verdichtung der Auffassung, dass die Auflösung des Parlaments einen Appell an das Volk bedeutet. Indem wir die Entstehung eines neuen Parlaments als den Hauptinhalt der Auflösungsmassnahme betrachten, können wir den Gedanken des Appells an das Volk bis auf das neue Parlament weiterführen und ihn zugleich in den Vertrauens- und Verantwortungsgrundsatz verdichten.

Diese Konstruktion wirft auch auf die Stellung des alten Reichstags während der auf die Wahlverfügung folgenden Zeit ein klärendes Licht. Der Reichstag kann bis zur Durchführung der Wahlen versammelt bleiben und seine Tätigkeit in der bisherigen Weise ausüben. Somit könnte er freilich auch ein Misstrauensvotum gegen die Regierung gutheissen. Dieses kann jedoch die Regierung nicht mehr zum Abgang verpflichten, ebensowenig den Staatspräsidenten, das Ministerium zu verabschieden. Dieses hat seine Ursache eben darin, dass das Ministerium durch die Ergreifung der Auflösungsmassnahme sich entscheidend auf einen neuen Reichstag eingestellt hat und hiermit zugleich vom alten unabhängig wurde. Vom parlamentarischen Standpunkt aus hat das alte Reichstag alle Bedeutung verloren; aus ihm ist eine Art von lebender Leichnam geworden, dessen organische Funktionen noch fortdauern, jedoch ohne Seele.

Eine solche Regelung würde vom Standpunkt der parlamentarischen Technik aus ziemlich gelungen erschienen. Der sofortige Abgang des Reichstags bei der

Vornahme der Auflösung ist nicht notwendig. Es genügt, dass er die Macht verliert, über das Schicksal der Regierung zu bestimmen. Im übrigen kann sich seine Tätigkeit unter gewissen Umständen noch als recht wichtig erweisen. Es kann erwähnt werden, dass auch in England die Praxis sich in der gleichen Richtung entwickelt hat.

C. Der Ersatz eines das Vertrauen des Reichstages geniessenden Ministeriums durch ein neues Kabinett und die Auflösung unter dessen Mitwirkung.

1. *Die Zuspitzung des Konflikts zu einem Regierungswechsel und zu gleichzeitiger Reichstagsauflösung.*

In derselben Weise, nur noch schroffer, gestaltet sich der Zusammenstoss mit der Vertrauensforderung des alten Parlaments, wenn der Konflikt sich bis zur Auflösung des Parlaments zuspitzt, während der Staatspräsident allein dem Ministerium und dem ihr vertrauenden Reichstag gegenübersteht. Eine solche Parlamentsauflösung wird daher auch von vielen als unvereinbar mit dem Parlamentarismus angesehen. Die in Finnland am 18/1 1924 durchgeführte Auflösung des Reichstags beweist, dass sie, jedenfalls nach der finnischen Verfassung, trotzdem möglich ist.

Ein Gegensatz zwischen dem Staatsoberhaupt und dem Kabinett spitzt sich also auf verschiedene Weise zu, je nach dem, ob es dem Ministerium möglich erscheint, nur durch Demission sich der Verantwortung zu entziehen, oder ob es berechtigt zu sein glaubt, seine Mitwirkung direkt zu verweigern. Im ersten Falle braucht man eigentlich mit der Verantwortungsforderung nicht notwendig in einen aussergewöhlichen Konflikt zu geraten. Der Präsident kann ja den Auflösungsbeschluss ebenso wie seine anderen Beschlüsse ohne Beachtung diese Verantwortung, nur auf Grund seines persönlichen Entschliessungsrechtes fassen. Von diesem Standpunkt aus betrachtet ist erst die Frage wesentlich, in welcher Phase der Mitwirkung das Ministerium spätestens zu demissionieren hat, um sich der Verantwortung zu entziehen. Offensichtlich muss die Demission spätestens vor der Ausführung des Beschlusses stattfinden. Es ist also zu beachten, dass der Präsident wenigstens zur Ausführung seines Beschlusses ein neues Kabinett erhalten muss, das die parlamentarische Verantwortung dafür trägt.

Die Ernennung dieses neuen Ministeriums ist nun aber der Punkt, an den auch bei dieser Alternative ein Zusammenstoss mit der parlamentarischen Vertrauensforderung unvermeidlich ist. Die neue Regierung muss nämlich der Forderung der Verfassung gerecht werden, dass ihre Mitglieder das Vertrauen des Reichstags geniessen. Gemäss der herrschenden Auffassung muss sich der Präsident wenigstens für den Fall sichern, dass das Misstrauen des Reichstages gegen das zu ernennende Ministerium schon im voraus offenkundig ist. Wenn jedoch die ehemalige Regierung eben deshalb abzudanken genötigt war, weil sie die Verantwortung für die Auflösung des ihr vertrauenden Reichstages nicht auf sich nehmen wollte, ist es klar, dass dieser Reichstag keiner neuen Regierung sein Vertrauen geben wird, die an die Stelle der vorigen tritt. Man scheint hier also wieder in eine Sackgasse geraten zu sein.

Im grossen und ganzen gleichartig, in ihren Einzelheiten jedoch wesentlich abweichend, gestaltet sich die Zuspitzung des Konfliktes bei jener anderen Alternative, die die Berechtigung des Ministeriums zur Verweigerung seiner Mitwirkung voraussetzt. Der Präsident hat in diesem Fall die Regierung, die ihre Mitwirkung verweigert, zu verabschieden und statt ihrer eine neue, zur Mitwirkung bereite, zu ernennen, in deren Sitzung er erst einen gültigen Auflösungsbeschluss fassen kann. Diese Auffassung würde sich anscheinend darin logischer erweisen, dass der Präsident bereits bei der Verabschiedung der Regierung mit der Vertrauensforderung kollidiert. Die Entlassung einer auf das Vertrauen des Reichstages gestützten Regierung muss nämlich schon an und für sich mit jenem Vertrauen im Wiederspruch stehen. Die praktischen Folgen der Massnahme sind dann auch dazu angetan zu beweisen, dass es sich tatsächlich so verhält. Es ist ja klar, dass der Reichstag keiner anderen Regierung sein Vertrauen schenken wird, die an die Stelle der verabschiedeten tritt, die sein Vertrauen geniesst.

Für die Verabschiedung ist jedoch mit Hilfe unserer Konstruktion, die den Abbruch des parlamentarischen Verhältnisses und dessen Uebertragung betrifft, eine ansprechende Erklärung möglich. Der Abbruch und die Uebertragung lässt sich allerdings nicht eigentlich unter parlamentarischen Mitwirkung durchführen, da bereits in dieser Mitwirkung der bei jedem Kabinettwechsel unvermeidliche Bruch sich vollzieht. Deshalb werden jene Übertragung sowie auch der Kabinettwechsel und die anschliessende Auflösungsmassnahme zu einem persönlichen Akt des Staatspräsidenten. Da jedoch der Staatspräsident auch dann, wenn das alte Ministerium abgedankt hat, bei der Ernennung des neuen das Vertrauen entweder des alten oder des durch die Auflösungsmassnahme zu bildenden neuen Reichstages letzten Endes immer auf Grund seiner persönlichen Wahl im Auge behalten kann, wäre es nicht folgerichtig, ihm das Recht der eigenen Initiative zur Uebertragung des Vertrauensverhältnisesses auf den durch die Auflösungsmassnahme zu bildenden Reichstag vorzuenthalten. Der Präsident muss deshalb das Recht besitzen, im Hinblick auf das Vertrauen des neuen Reichstags auch aus eigener Initiative zu handeln, indem er die Regierung entlässt, eine neue ernennt und mit deren Mitwirkung die Auflösung des Reichstags durchfürt.

In gleicher Weise im Gedanken an das Vertrauen des neuen Reichstags kann der Präsident natürlich auch die Ernennung des Kabinetts vornehmen, was, jener anderen Theorie gemäss, für die blosse Durchführung des Auflösungsbeschlusses unumgänglich ist. Die Konstruktion, die die Uebertragung und den Abbruch des parlamentarischen Verhältnisses betrifft, führt also zu einer Wiedervereinigung der obenerwähnten, nach verschiedenen Richtungen weisenden Auffassungen. Zudem bietet sie den praktischen und theoretischen Vorteil, dass sie dem Staatsoberhaupt die Möglichkeit gibt, sich aus der Gefangenschaft der jeweiligen Reichstagsmajorität und des auf diese gestützten Ministeriums zu befreien, ihn jedoch gleichzeitig an ein womöglich noch festeres parlamentarisches Verhältnis zum neuen, durch die Auflösungsmassnahme zu bildenden Reichstage bindet. Auf diese Art wäre es also denkbar, die auf Initiative des Staatsoberhauptes durchgeführte Auflösungsmassnahme mit dem parlamentarischen System in Einklang zu bringen und zugleich einerseits die Charybdis seiner parlamentarisch unbegrenzten Macht, andererseits jedoch die Scylla seiner parlamentarischen Machtlosigkeit zu umgehen.

2. *Die Bildung der Auflösungsregierung.*

Die Bildung eines einseitig nur in Abhängigkeit vom Vertrauen des Präsidenten handelnden Ministeriums kann also auch dann nicht in Frage kommen, wenn der Kabinettwechsel den Zweck hat, die Durchführung der Auflösungsmassnahme zu ermöglichen. Bei der Ernennung eines solchen Auflösungskabinetts ist das Vertrauen des neu zu bildenden Reichstags in Betracht zu ziehen. Die Beurteilung der Vertrauensfrage bei den weiten Perspektiven, die sich durch die Auflösungsmassnahme und das zu erwartende Ergebnis der neuen Wahlen eröffnen, kann in der Praxis eine schwierige Aufgabe sein, doch ist sie von der hier dargelegten prinzipiellen Grundlage aus unumgänglich notwendig.

Die politische Lage kann sich in einem solchen Falle äusserst kompliziert gestalten, doch kann man sich zwei verschiedene Wege denken, in denen ihre Entwicklung verlaufen kann. Nachdem ein Konflikt mit der Mehrheit des Reichstags und dem darauf gestützten Kabinett entstanden ist, bildet das Staatsoberhaupt aus den Parteien der Minderheit eine Kampfregierung, löst mit deren Hilfe den Reichstag in der Hoffnung auf, dass die Minorität während der Wahlen zur Majorität anwächst und die Kampfregierung danach zum normalen parlamentarischen Ministerium wird. Durch die Ernennung einer solchen Kampfregierung gerät jedoch der Staatsoberhaupt auch selbst mitten in den Parteikampf. Die andere Alternative ist die, dass das Staatsoberhaupt ein unpolitisches Geschäftsministerium zur Auflösungsregierung ernennt, das keinen anderen Zweck hat, als mit Hilfe der Auflösungsmassnahme die Zusammensetzung des Reichstags zu erneuern, und die wieder abgeht, sobald ein normales, auf das Vertrauen des neuen Reichstags gestütztes, politisches Kabinett gebildet ist. In diesem Falle kann es dem Staatsoberhaupt vielleicht gelingen, ausserhalb und über dem Parteikampf stehend, seine neutrale Stellung zu bewahren.

Da die Auflösungsfrage und die Reichstagswahlen hochpolitische Entscheidungen von grösster Tragweite sind, kann ein Gelingen der zweiten Entscheidigung nur in dem seltenen Ausnahmefalle erwartet werden, wo die Auflösungsmassnahme durch eine so ernste Störung des Staatslebens, z. B. einen so wesentlichen Fehler in der Tätigkeit der Staatsmaschinerie, veranlasst wird, dass es als die direkte Pflicht des Staatsoberhauptes als Hüter der Verfassung betrachtet werden muss, persönlich in den Lauf der Dinge einzugreifen, da die Störung nicht anders beseitigt werden kann. Ein solcher Fall trat in Finnland im Jahre 1924 ein, als der Präsident der Republik mit Hilfe der den Charakter eines Geschäftsministeriums tragenden Auflösungsregierung Cajander den Reichstag auflöste. Der Grund dieser Massnahme war, dass der Reichstag, nachdem ein Zehntel seiner Mitglieder als Kommunisten in Haft genommen wurde, unvollzählig geworden war, was für das politische Leben ernstliche Störungen befürchten liess. Die Massnahme war rechtlich einwandfrei und gelang, ungeachtet anfänglicher Schwierigkeiten, auch politisch so gut, dass beim Zusammentritt des neuen Reichstages weder der abtretenden Regierung noch dem Staatspräsidenten gegenüber ein einziges Wort des Vorwurfes laut wurde.

Die gewöhnliche Form eines Auflösungskabinettes ist doch die Kampfregierung. Die Lage erfordert sie dann, wenn das Staatsoberhaupt in einer politischen Angelegenheit mit der Reichstagsmajorität und der sich auf diese stützenden Regierung in Widerspruch gerät, jedoch versuchen will, in der Streitfrage eine

seinem Standpunkt entsprechende Entscheidung zu erreichen. Der Zweck der Kampfregierung ist daher nicht, nach der Entstehung eines neuen Reichstags abzugehen; ihr Bestreben ist im Gegenteil, die Entscheidung der Streitfrage mit Hilfe des neuen Reichstages herbeizuführen. Wenn ihr dieses gelingt, erreicht sie eine normale parlamentarische Stellung und das Staatsleben ist nach der Erschütterung, die es durch die Bildung der Kampfregierung erfuhr, wieder in sein normales Geleise zurückgekehrt.

Wenn dagegen auch die Mehrheit des neuen Reichstages sich der Massnahme widersetzt, muss die Kampfregierung als eine Regierung, die ein Misstrauensvotum erhielt, ihr Amt niederlegen. Die Auflösung des neuen Reichstages auf Grund derselben Frage ist nicht zulässig, denn das Ministerium sowie auch der Staatspräsident müssen sich damit begnügen. Der Staatspräsident hat anstelle der Kampfregierung eine Regierung, die das Vertrauen des Reichstages tatsächlich geniesset, zu ernennen — vielleicht dieselbe, die der Kampfregierung Platz machen sollte. Erst danach kann gesagt werden, dass das erschütterte Staatsleben wieder in seinen gewöhnlichen Zustand zurückgekehrt ist.

Die Erschütterung kann jedoch so heftig gewesen sein, dass die Wiederherstellung des Gleichgewichtes schwer fällt. Die Majorität, die nach den Wahlen siegreich in den Reichstag zurückgekehrt ist, betrachtet den Rücktritt der Kampfregierung vielleicht nicht als ausreichende Genugtuung, sondern wünscht den Anfänger und eigentlichen Hauptfaktor des Kampfes, das Staatsoberhaupt selbst, zur Verantwortung zu ziehen. Das Mittel, um diesen Zweck zu erreichen, ist der sogen. Ministerstreik, d.h. die Weigerung der Majorität, an der Neubildung der Regierung teilzunehmen und eine dauernde Kampfstellung gegen jedes neue Kabinett. Die Lage kann sich dabei so weit zuspitzen, dass das Staatsoberhaupt keinen anderen Ausweg sieht, als abzudanken — oder zu einer zweiten Reichstagsauflösung seine Zuflucht zu nehmen. Sowohl das eine als auch das andere dieser Extreme wird man als Ueberschreitung des Gefüges der finnischen Verfassung betrachten müssen, und sie sind wohl dazu angetan, zu fremde Regierungssysteme nahezubringen.

Trotz ihres politisch genau entgegengesetzten Charakters ist die rechtliche Stellung einer eigentlichen Kampfregierung und eines blossen Geschäftsministerium als Auflösungsregierung ganz die gleiche. Indem sie im Hinblick auf das vorausgesetzte Vertrauen des neuen Reichstages tätig sind, sind sie in Bezug auf ihre Kompetenz als den normalen Kabinetten gleichstehend zu betrachten.

3. *Die Garantien für verfassungsmässige Bildung einer Auflösungsregierung.*

Mit Hilfe der Auflösungsregierung würde sich also für das Staatsoberhaupt eine rechtliche Möglichkeit ergeben, sich von der Ansicht des Reichstages und des darauf gestützten Ministeriums zu befreien und der Führung der Staatsangelegenheiten eine neue, von den früheren vielleicht schroff abweichende Richtung zu geben. Es liesse sich denken, dass das Staatsoberhaupt unter Mitwirkung einer gesetzmässig zustande gekommenen Auflösungsregierung vor dem Zusammentritt des neuen Reichstages ausserordentlich wichtige Entscheidungen herbeiführen und in gesetzlichen Formen sogar einen später durchzuführenden endgültigen Umsturz vorbereiten könnte. Daher ist eine Klarstellung der Frage, ob

gegen ein solches Verfahren rechtliche Garantien in der Verfassung vorhanden sind, nicht unbegründet.

Der Kern des Problems hängt offensichtlich mit dem Kabinettwechsel, d.h. mit der Bildung der Auflösungsregierung zusammen. In der Verfassung Finnlands ist für den Kabinettwechsel ein eigenartiges Verfahren vorgeschrieben Der Präsident fasst in der letzten Sitzung der abgehenden Regierung seinen Beschluss, mit welchem er der alten Regierung den Abschied bewilligt, und ernennt zugleich die neue. Doch auch das neue Kabinett hat seinen Teil zu Mitwirkung beizutragen, denn ihm fällt jene Hälfte der der finnischen Verfassung eigenen, zweigeteilten Ministermitwirkung zu, die die Vollziehung des Beschlusses genannt wird, in diesem Fall also die Bekanntgabe des Beschlusses sowie die Abfassung der Ernennungs- und Erlassungsurkunden. Die eigentliche Eigenart des Verfahrens liegt jedoch erst darin, dass die Gegenzeichnung des Beschlusses nicht einem Mitglied des einen oder des anderen Kabinetts zukommt, sondern einem vollkommen unpolitischen Beamten, dem Chef der Regierungskanzlei (RF § 34,3).

Trotz dieser Eigenart des Gegenzeichnungsverfahrens sind die Fragen, die die Verantwortung für den Kabinettwechsel betreffen, in Finnland ähnlich wie in anderen Ländern. Wenn auch die Gegenzeichnung einem ausserhalb stehenden Beamten zugewiesen wird, genügt schon allein das blosse Zusammentreten und die Anwesenheit der abgehenden Regierung in der Sitzung, in der der Staatspräsident den Kabinettwechsel beschliesst, als eine Form der Mitwirkung, um die abgehende Regierung für die Ernennung des neuen Kabinetts verantwortlich zu machen. Dessen ungeachtet muss gesagt werden, dass auch in Finnland zutrifft, was auch in anderen Ländern die allgemeine Auffassung zu sein scheint: der abgehenden Regierung kann für die Ernennung der neuen Regierung wenigstens nicht die parlamentarische Verantwortung auferlegt werden. Diese wäre auch unnatürlich, denn der Ernennungsbeschluss kann eine ganz neue Richtung bedeuten, für die die Regierung nicht die Verantwortung tragen wollte und um derentwillen sie vielleicht gerade abgehen muss. Ausserdem ist die Sanktion der parlamentarischen Verantwortlichkeit, das Misstrauensvotum, einer bereits abgedankten Regierung gegenüber wirkungslos.

Völlig anders steht es mit der rechtlichen Verantwortlichkeit. Auch nach seiner Entlassung kann ein Mitglied der Regierung für seine Handlungsweise während der Zeit, in der es Minister war, angeklagt und verurteilt werden. Für die Entstehung auch einer rechtlichen Verantwortlichkeit ist es, der finnischen Verfassung nach, genügend, dass die Mitglieder der abgehenden Regierung in der Sitzung anwesend sind, während der der Kabinettwechsel beschlossen wird. Es ist also als möglich zu betrachten, dass die abgehende Regierung für die Ernennung des neuen Ministeriums rechtlich verantwortlich wird.

Was bedeutet die rechtliche Verantwortung der abgehenden Regierung für die Ernennung der neuen? Ausser der Verantwortung für die Einhaltung der vom Gesetz vorgeschriebenen Formen beim Ernennungsbeschluss vor allem die Verantwortung dafür, dass die neue Regierung die qualitativen Forderungen der Regierungsform erfüllt. Die wichtigste von ihnen ist, dass die neue Regierung als fähig erachtet werden kann, das Vertrauen des Reichstags zu erhalten. Die abgehende Regierung wird somit dafür rechtlich verantwortlich, dass von der neuen Regierung vorausgesetzt werden kann, dass sie das Vertrauen des Reichstags geniessen

wird. Sie ist aber nicht dafür verantwortlich, noch darf sie sich in die Frage einmischen, was für ein Ministerium das zweckentsprechendste wäre oder das Vertrauen des Reichstages am besten geniessen würde, denn diese Fragen gehören zu den der Erwägung des Staatspräsidenten und des neuen Ministerpräsidenten anheimgestellten politischen Zweckmässigkeitsproblemen. Die abgehende Regierung ist nur für den rechtlichen Umstand verantwortlich, dass der Grundsatz des Parlamentarismus nicht durch die blosse Ernennung des neuen Kabinetts beiseitegeschoben wird. Sie ist besonders dafür verantwortlich, dass auch eine mögliche Auflösungsregierung im Hinblick auf das Vertrauen des neuen Reichstages gebildet wird, d. h. dass diese nicht eine offensichtliche Umsturzregierung sein darf.

Die Verantwortlichkeit der abgehenden Regierung bedeutet jedoch noch nicht, dass sie rechtliche Möglichkeiten besitzt, den Staatspräsidenten daran zu verhindern, dass er einen revolutionären Beschluss fasst. Die Gegenzeichnung und Vollziehung des Ernennungsbeschlusses, also gerade diejenigen Punkte, die das Inkrafttreten des Beschlusses verhindern und somit die Gesetzlichkeit des Ernennungsbeschlusses garantieren könnten, sind Punkte der ministeriellen Mitwirkung, mit denen eine abgehende Regierung nichts zu tun hat. Trotz ihrer rechtlichen Verantwortlichkeit kann sie die gesuchte Garantie also nicht bieten.

Da auch die Mitglieder der neuen Regierung, die zu Werkzeugen des Präsidentenwillens gewählt wurden, nicht dafür in Frage kommen können, bleibt also nur noch der vortragende Beamte des Ministeriums, der den Ernennungsbeschluss gegenzuzeichnen hat.

Es ist klar, dass dem gegenzeichnenden Beamten nicht die parlamentarische Verantwortung für den Ernennungsbeschluss auferlegt werden kann. Auch die rechtliche Verantwortlichkeit kann bei ihm nicht die gleiche sein, wie bei den Ministern, da er nicht vor dem Staatsgerichtshof angeklagt oder verurteilt wird, sondern nur vor dem gewöhnlichen Gericht. Trotzdem dürfte er auf Grund seiner Gegenzeichnung, die eine Voraussetzung für die Gültigkeit des Ernennungsbeschlusses und als solche eine Form der Mitwirkung ist, als Beamter als rechtlich verantwortlich angesehen werden. Der Gegenzeichnende ist somit als für die gleichen, zum Ernennungsbeschluss gehörenden Umstände verantwortlich zu betrachten, für die auch die abdankende Regierung verantwortlich gemacht werden kann.

In Anbetracht seiner Verantwortlichkeit müsste dem gegenzeichnenden Beamten auch das Recht zuerkannt werden, die Zeichnung zu verweigern, wenn er der Ansicht ist, dass der Beschluss gesetzwidrig ist. Ein solches Recht ist allerdings nur im Zusammenhang mit der Gegenzeichnung des Ministers erwähnt (RF § 35); da jedoch die Gegenzeichnung auch hier die Mitwirkung einer für den Entschluss unverantwortlichen Person bedeutet, wird ihr in Bezug auf die Verweigerung die gleiche Stellung eingeräumt werden müssen.

Der Chef der Regierungskanzlei hat als Gegenzeichnender in Bezug auf die Verfassungsmässigkeit des Ernennungsbeschlusses vollkommen selbständig Stellung zu nehmen. Er kann also die Gegenzeichnung auch dann verweigern, wenn sowohl der Präsident als auch die abgehende Regierung und der Justizkanzler der Ansicht sind, dass der Beschluss nicht der Verfassung widerstreitet. Seine Weigerung kann jedoch in diesem Falle für die Vollziehung des Kabinettwechsels nicht zum Hindernis werden. Der Präsident kann unter Beiwirkung einer seine Ansicht teilenden Regierung statt des Kanzleichefs einen anderen vortragenden Beamten des Ministeriums, der gegenzuzeichnen bereit ist, für diese Aufgabe vorschreiben. Be-

trachtet jedoch die Regierung den Ernennungsbeschluss des Präsidenten als verfassungswidrig, so ist dagegen die Stellungsnahme des gegenzeichnenden Beamten für die Vornahme eines Kabinettwechsels entscheidend. Wenn er glaubt gegenzeichnen zu können, kommt ungeachtet der Stellungsnahme der Regierung ein rechtsgültiger Beschluss zustande. Wenn er die Gegenzeichnung verweigert, kann der Kabinettwechsel, falls der Präsident diesen trotz allem beschliessen sollte, gesetzlich nicht in Kraft treten. Auch kann der Präsident den Gegenzeichnenden nun nicht mehr durch einen anderen Vortragenden ersetzen, da die Regierung hierzu natürlich ihre Mitwirkung verweigern würde.

In der Gegenzeichnung des Chefs der Regierungskanzlei besitzt die Verfassung somit eine einwandfreie rechtliche Garantie gegen die Bildung einer verfassungswidrigen Auflösungsregierung. Wenn diese Einrichtung auch keine grosse praktisch-politische Bedeutung hätte, dürfte sie vom systemtheoretischen Standpunkte aus als durchaus beachtenswert anzusehen sein. Dass die den Kabinettwechsel betreffende Gegenzeichnung einem hohen unpolitischen Beamten zuerteilt wird, steht mit der Tatsache im Einklang, dass in jenem Punkte auch für die politische Verantwortlichkeit eine Lücke unvermeidlich ist. Andererseits ist es gelungen, die rechtliche Verantwortlichkeit und die darauf sich gründende Garantie in ihrer Geschlossenheit einwandfrei und bindend zu gestalten, ohne dass sie deshalb der Durchführung eines Kabinettwechsels als grundloses und unbedingtes Hindernis im Wege zu stehen braucht, zu welchen die Aufgabe der Gegenzeichnung in den Händen eines abgehenden Kabinetts leicht werden könnte. Vom Standpunkt der Verantwortlichkeit aus betrachtet, die die Beschlüsse des Staatsoberhaupts betreffen, kann gesagt werden, dass diese eigenartige Anordnung der finnischen Verfassung in glücklicher Weise eine Lücke ausfüllt, die seit den Tagen Benjamin Constant's im System bestanden hat und überall in anderen Ländern auch noch weiter fortbesteht. Die Garantie der Verantwortlichkeit ist dadurch fest und lückenlos geworden und das System hat seine vollkommene Einheitlichkeit hiermit erlangt.

D. Die im Parlamentarismus begründeten Begrenzungen der Anwendung der Auflösungsgewalt.

Obgleich die Anwendung des Auflösungsbefugnisses dem Staatsoberhaupt sonst sofort nach der Beendigung der Reichstagswahlen völlig frei zu zustehen scheint, können für ihn jedoch auf Grund der Gesamtheit der Staatsordnung und insbesondere der Prinzipien des Parlamentarismus zudem gewisse mittelbare Begrenzungen entstehen. Diese Begrenzungen entstehen dadurch, dass die Auflösung des Reichstags eigentlich dasselbe bedeutet, wie Abgeordnetenwahlen, d.h. eine Erneuerung der Zusammensetzung des Reichstages. Wenn die Wahlen erst kürzlich durchgeführt wurden, wäre eine unmittelbare Reichstagsauflösung zweckwidrig, denn etwas ganz neues wird ja nicht besser durch die Erneuerung. Nur in dem Ausnahmefall, dass bei den Wahlen ein wesentlicher Fehler vorgekommen ist, z.B. ein grossangelegter Wahlbetrug oder Ausübung von Druck auf die Wähler, könnte eine unmittelbare Auflösungsmassnahme sinnvoll und rechtlich zulässig sein.

Noch begrenzter werden die Möglichkeiten der Auflösung, wenn auch die vorhergehenden Wahlen durch eine Auflösung zustandegebracht wurden. Gemäss der herrschenden Auffassung darf der Reichstag nicht zweimal aus dem gleichen Anlass

aufgelöst werden. Dieses Verbot gründet sich zum Teil auf den Gedanken, dass die Auflösung einen Appell an das Volk bedeutet. Das Volk würde dann durch sein Urteil die Streitfrage, die die Ursache der Auflösung gewesen ist, endgültig entscheiden. Bei unseren Parteiverhältnissen scheint es jedoch unmöglich, durch eine Auflösung eine klare und bindende Entscheidung herbeizuführen. Ausserdem liegt jenem Verbot noch ein anderer Gedanke zu Grunde, der als veraltet angesehen werden muss. Es fusst nämlich auch auf jener negativen Auffassung von der Auflösung, der gemäss die Auflösung irgend eine gegen den Reichstag gerichtete Strafmassnahme bedeutet. Wenn der Reichstag sich dann nicht anders besinnt, sondern auch nach der Auflösung auf seinem früheren Standpunkt beharrt, so ist dass Uebel gewissermassen unheilbar wie bei einem unverbesserlichen Verbrecher, so dass eine erneute Bestrafung nutzlos und somit auch unzulässig wäre.

Für jenes Verbot lässt sich jedoch auch eine sinnvollere Begründung anführen. Abgesehen davon, dass eine wiederholte Auflösung als eine ihren Zweck verfehlende Erneuerung des Reichstages sinnlos wäre, würde sie insbesondere in dem parlamentarischen Verhältnis zwischen Regierung und Reichstag einen so schlimmen Riss bedeuten, dass es kaum noch möglich wäre, ihn überhaupt wieder zusammenzufügen. Da nach der vorhin dargelegten Konstruktion, die den Abbruch und die Uebertragung des parlamentarischen Verhältnisses betrifft, eine Auflösung einzig und allein im Hinblick auf das im voraus angenommene Vertrauen des neuen Reichstags in Angriff genommen werden darf, stünde es zu diesem Gedanken in schroffen Widerspruch, wenn der Reichstag, noch ehe er seinen Standpunkt in der betreffenden Frage einzunehmen hat, oder auch jener Stellungsnahme wegen, aufgelöst würde. Dann könnte nämlich erst der nach der erneuten Auflösung zusammentretende dritte Reichstag die Regierung für die beiden vorhergegangenen Auflösungen sowie auch für andere Massnahmen zur Verantwortung ziehen. Insbesondere, wenn die Auflösung auf Initiative des Staatsoberhauptes und mit Hilfe einer besonderen Auflösungsregierung vorgenommen worden war, was schon an sich eine Abweichung vom normalen Parlamentarismus bedeutet, kann eine unmittelbare Wiederauflösung vom Standpunkt des Parlamentarismus bedenklich und zum Ausgangspunkt eines Weges werden, der zu einem ihm wesensfremden Regierungssystem führt.

Mehrere aufeinanderfolgende, während der späteren Phasen einer Wahlperiode durchgeführte Auflösungen stehen jedoch mit dem Parlamentarismus im Einklang. Einer solchen späteren Erneuerung der Auflösung können nur Hindernisse entstehen, die mehr politischen als rechtlichen Charakters sind.

KORJATTAVAA:

S. 22 viitteen 35 viimeisellä rivillä on: »s. 53 viite 88, s. 131 b viite ja s. 219 b ja c», pitää olla: s. 50 viitettä 100, s. 269 viitettä 40 ja s. 371—375.

S. 53 ylhäällä on: »Otsakemuutos», pitää olla: Otsakkeenmuutos.

S. 291 viitteen 69 toisen kappaleen viidennellä rivillä on: »varapuheenjohtajan», pitää olla: puheenjohtajan.

Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen

julkaisusarjassa ovat ilmestyneet seuraavat teokset:

N:o 1. *Tapio Tarjanne:* Virkasuhteen lakkaaminen, 1934 .... 90: —
» 2. *Huugo Raninen:* Fob-lauseke, 1934 ..... 90: —
» 3. *Y. J. Hakulinen:* Kiinteistön luovutuksen muodosta, 1935 45: —
» 4. *V. Merikoski:* Yhdistymisvapaudesta, 1935 ..... 80: —
» 5. *Urho Kekkonen:* Kunnallinen vaalioikeus, 1936 .... 100: —
» 6. *A. R. Heikonen:* Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I, 1936 ..... 90: —
» 7. *V. Merikoski:* Erivapauden käsite, 1936 ..... 45: —
» 8. *Arvo Sipilä:* Vahingonvastuun rakenne, 1936 ..... 100: —
» 9. *A. R. Heikonen:* Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II, 1937 ..... 80: —
» 10. *Huugo Raninen:* Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä, 1937 ..... 55: —
» 11. *Kirjoitelmia,* 1937 ..... 45: —
Sisältää:
1. *Brynolf Honkasalo:* Nulla poena sine lege.
2. *V. Merikoski:* Vaalilainsäädännön aikamääräykset.
3. *Paavo Alkio:* Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään.
» 12. *Tauno Tirkkonen:* Tuomionpurku, 1937 ..... 100: —
» 13. *R. Erich:* Suomen oikeusasema, 1938 ..... 55: —
» 14. *Otto Brusiin:* Tuomarin harkinta normin puuttuessa, 1938 ..... 90: —
» 15. *Erik Castrén:* Ilmasota I, 1938 ..... 150: —
» 16. *Ilmo Ollinen:* Kiinteistön pakkohuutokaupasta I, 1938 90: —
» 17. *V. Merikoski:* Valtionapujärjestelmä, 1938 ..... 100: —
» 18. *Erik Castrén:* Ilmasota II (Neutraalisuus), 1939 ..... 75: —
» 19. *Ilmo Ollinen:* Kiinteistön pakkohuutokaupasta II, 1939 50: —
» 20. *Ilmari Melander:* Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus. I, 1939 ..... 100: —
» 21. *Paavo Kastari:* Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan, 1940 ..... 125: —

Saatavina paitsi kirjakaupoista myöskin Tieteellisten seurojen kustannustoimistosta os. Helsinki, Snellmanink. 9—11 (Säätytalo). Kustannustoimistosta voivat yhdistyksen jäsenet tilata teoksia puoleen hintaan, mikäli niitä on yhdistyksen varastossa.

HINTA 125 MK