

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 95

Ilkka Saraviita

LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMINEN

**With an English
Summary**

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 95

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 95

ILKKA SARAVIITA

LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMINEN

With an English Summary

The right of a parliamentary minority to hold over proposed legislation until after the election of a new Parliament.

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

ISBN 978-951-855-856-2 (PDF)

LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMINEN

KIRJOITTANUT

ILKKA SARA VIITA

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI,
VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III keskiviikkona 1 päivänä syyskuuta 1971 klo 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Heljä Marjalle

ALKUSANAT

Professori Paavo Kastari ehdotti tämän kirjoittajalle lepäämään jättämissäännöstön ottamista tutkimuksen kohteeksi. Suostuin ehdotukseen, vaikkoon ao säännöstöä liiemmältä tuntenut. Myöhemmin tutkimustyön edistyessä olen useasti havainnut tuon kaukonäköisesti ehdotetun aiheen kiinnostavaksi — miksei jännittäväksikin.

Valtiosääntöoikeudellisen perus- ja tutkijakoulutukseni kannalta keskeisessä asemassa ovat vuodet, jotka olen seurannut valtiosääntöoikeuden seminaaria. Vilkkaan keskustelun lomaan ja erityisesti loppupuheenvuoroon Paavo Kastari seminaarin johtajana sisällyttää tarkoin punnitun valikoiman valtiosääntöoikeuden tutkimuksen teoreettisia näkökohtia esillä olevan positiivisoikeudellisen ongelman erittelyn ohella.

Professorit Paavo Kastari ja Kauko Sipponen ovat väitöskirjan esitarkastajina esittäneet varteenotettavia huomautuksia ja osoittaneet paranneltavaksi käsikirjoituksen heikkoja kohtia.

Dosentti Mikael Hidén on ollut siinä epäkiitollisessa asemassa, että hän on edelläni kulkenut väitöskirjatyön pitkän marssin. Hän on jatkuvasti ja aina yhtä auliisti opastanut minua niin käytännöllisissä kuin teoreettisissakin kysymyksissä.

Yleisen oikeustieteen laitoksen voimakaksikkoa, oikeustieteen kandidaatteja Antero Ignatiusta ja Jouni Lemolaa olen monta kertaa vaivannut kysymyksilläni ja aina he ovat tietämättömyydestäni lannistumatta korjanneet erehdyksiä ja parhaansa mukaan yrittäneet perehdyttää kysyjää oikeusteorian perusteisiin.

Olen vielä kiittolisuuden velassa valt. yo. Tuomo Saurille, joka on avustanut minua aineiston keräämisessä, tarkistustyössä ja tutkimuksen jatko-osaan liittyvissä taulukointi- ja tietojenkäsittelytehtävissä samoin kuin vaimolleni, maisteri Leena Saraviidalle, joka on osallistunut korjauslukemiseen.

Kiitollisuudella mainitsen, että Emil Aaltosen säätiö ja Valtion yhteiskuntatieteellinen toimikunta ovat myöntäneet apurahan työtäni varten. Olen kiitollinen myös Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle siitä, että teokseni on otettu yhdistyksen julkaisusarjaan.

Kirjan lopussa olevan yhteenvedon on englanniksi kääntänyt apulaisprofessori Aaron Bell, jolle lausun hyvästä työstä parhaat kiitokseni.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1971.

Ilkka Saraviita.

SISÄLLYS

Lyhenteet	XIV
Lähdeluettelo	XVI
1. Tutkimustehtävä	1
2. Jäsentytely	4
 I LUKU LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖSTÖN SISÄLLYTTÄMINEN SUOMEN VALTIOSÄÄNTÖÖN	 6
1. Säätiedustuksesta yleiseen äänioikeuteen	6
2. Lepäämään jättämistä sääntelevät normit 1906 valtiopäiväjärjestyksessä	7
2.1. Lepäämään jättämissäännöstön hahmottuminen	7
2.1.1. Yhteenveto	13
2.1.2. Lakiehdotuksen lepäämään jättämistä koskevat säännökset eduskunnanauudistamiskomitean mietinnössä	15
2.2. Keisarillisen esityksen valmistelu	18
2.2.1. Esitysehdotuksen laatiminen	18
2.2.2. Esitysehdotuksen käsittely venäläis-suomalaisessa neuvottelu- kunnassa	19
2.3. Eduskuntauudistuksen käsittely säätyvaltiopäivillä	21
2.3.1. Keisarillinen esitys n:o 11	21
2.3.2. Lepäämään jättämissäännöstön käsittely säätyvaltiopäivien perustuslakivaliokunnassa	23
2.3.3. Perustuslakivaliokunnan mietintö	25
2.4. Arviot lepäämään jättämissäännöstöstä lehdistössä eduskunta- uudistuksen aikaan	27
3. Lepäämään jättämissäännöstön muutokset vuoden 1928 valtiopäivä- järjestyksessä	29
3.1. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotukset	31
3.1.1. Päätöksenteko lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään	31
3.1.2. Määrävähemmistön suuruus	31
3.1.3. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeinen käsit- tely	32
3.1.4. Valtiosopimusten eduskuntakäsittely	34
3.1.4.1. Tarton rauhansopimuksen käsittely	37

3.1.5. Kansanedustajan palkkiota koskevan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto	40
3.1.6. Määräajaksi säädetyn veron jatkaminen	41
3.1.7. Poikkeuslain voimassaoloajan jatkamista tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto	41
3.1.8. Yhteenveto	42
3.2. 1928 valtiopäiväjärjestyksen lepäämään jättämissäännösten eduskuntakäsittely	43
4. Valtiopäiväjärjestyksen kokonaisuudistusten ulkopuolella suoritettut muutokset ja tehdyt muutosehdotukset lepäämään jättämissäännöstöön	46
4.1. Muutos verolakien käsittelyjärjestykseen	46
4.2. Päätöksenteko kansanedustajille tulevista taloudellisista eduista ..	48
4.3. Ehdotus laiksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n muuttamisesta ja 72 §:n kumoamisesta	50
4.4. Eduskunnan työmuotojen rationalisointikomitean ehdotukset	51
4.5. Virkamiesten työtaistelun kieltämistä tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto	53
 II LUKU LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖSTÖN SOVELTAMISALA	55
1. Termien valinta	57
2. VJ 66,7 §:n soveltamisala	60
3. Lepäämään jättämissäännös lainsäätämisyjärjestyksen osana	69
4. Lepäämään jättämisen säädännäiset esteet	74
 III LUKU VEROLAIN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN (VJ 68 §) SISÄLTÄMÄ LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO	78
1. VJ 68 §:ssä tarkoitetut verot	83
1.1. Verot ja »maksut»	88
1.2. Aineellinen ja muodollinen vero-oikeus	91
2. VJ 68,1 §:n holistinen tulkinta	94
3. »Verosta säätäminen» ilmauksen täsmentäminen	99
3.1. Verotariffi ja verokanta	100
3.2. Muutokset verolain soveltamisalaan	102
4. Eduskuntakäytäntö	106
4.1. Lakiehdotuksen taloudellisesta vaikutuksesta käytettävissä olevat tiedot	107
4.2. Veron tuoton vaikutus käsittelyjärjestykseen	108
4.3. Vaikutukseltaan erilaisten aineksien sisällyttäminen verolakiehdotukseen	111
4.4. Muutokset verolakien soveltamisalaan	113
4.5. Yhteenveto	115
5. Yksivuotisen verolakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto	118
5.1. Budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminen yksivuotisella verolailla	120
5.2. Varojen käytön sitominen yksivuotisella verolailla	124

5.3. Veron alentamista tarkoittavan lakiehdotuksen ja yksivuotisen verolakiehdotuksen käsittelyjärjestysten konkurrenssi	125
5.4. Yhteenveto	127
6. Verolakien lepäämään jättämiskiellon vaikutusalueen määrittämisestä ..	128
6.1. Aineellinen ja muodollinen vero-oikeus	129
6.2. Verojen tulouttaminen valtiolle tai verotulojen käyttö valtion tehtävien suorittamiseksi	129
6.3. Päätöksenteko uudesta tai lisätystä verosta tahi määräajaksi kannettavan veron voimassaoloajan jatkamisesta	129
6.4. Käsittelysäännösten konkurrenssitilanne	130
6.4.1. Useampivuotinen vero	130
6.4.2. Yksivuotinen vero	130
6.5. Lakiehdotuksen projisiointi muutettavaan verolakiin	130
7. Valtiolainan lepäämään jättämiskiello	131
7.1. Lakiehdotukseen liittyvä valtiolainasuostumus	135
7.2. Päätöksenteko valtiontakaukseen ja valtiontakauksesta	135

IV LUKU VALTIOSOPIMUKSEN »VOIMAANSAATTAMISTA» TARKOITTAVIEN LAKIEHDOTUSTEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO

1. Ristiriidan poistaminen valtiosopimuksen säännösten ja Suomen valtion sisäisen oikeuden väliltä lailla	143
1.1. Käytettävissä olevat mekanismit ristiriidan poistamiseksi	146
2. Ilmaisun »voimaansaattaminen» täsmentämisestä	149
3. VJ 69,1 §:n funktioista	153
4. Blankettilain käsittelyjärjestys	157
5. Asiasisältöisten voimaansaattamislakien käsittelyjärjestys	158
5.1. Asiasisältöisen lain säätäminen ennen sopimuksen tekemistä	163
5.2. Asiasisältöisen lain säätäminen yhdenmukaisena sellaisen sopimuksen kanssa, jonka allekirjoittajavaltioihin Suomi ei kuulu tai johon Suomi ei ole liittynyt	164
5.3. Eduskuntakäytännön tarkastelua	165
5.3.1. Laki sotaan syyllisten rankaisemisesta	166
5.3.2. Vekseli- ja shekkilait	170
5.3.3. Merialueita ja niiden käyttöä koskevat yleissopimukset	172
5.3.4. Pohjoismaiden Neuvosto	174
5.3.5. ILO:n sopimukset	178
5.3.6. Laki eräistä toiminnan järjestämisen perusteista Saimaan kanavan vuokra-alueilla	185
5.4. Yhteenveto	187
6. Valtuuttavat lait	188
6.1. Voimaansaattamisvaltuutus verrattuna lainsäädännölliseen valtuutukseen	195
6.2. Valtiosopimusvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestys	197

6.3. Eduskuntakäytännön tarkastelua	198
6.3.1. Kansainliiton peruskirjasta johtuvien velvoitusten toteuttaminen	200
6.3.2. Merivartio- ja tulliviranomaisten toimivalta	202
6.3.3. Ulkomaankaupan ja talouselämän turvaaminen	203
6.3.4. Pohjoismaiden patentit	205
6.3.5. EFTA-sopimus	207
6.3.6. Erikoissopimuksien alkutullit	207
6.3.7. Yhdistyneiden kansakuntien ja eräiden muiden kansainvälisten elinten erioikeudet ja vapaudet	210
6.3.8. Kansainvälinen kahvisopimus	211
6.4. Ristiriita- ja viittaussäännökset	213
6.5. Yhteenveto	215
7. Voimaansaattamislakeja muuttavien lakiehdotusten käsittelyjärjestys ..	220
8. Sopimusvaraukset	224
9. Käsittelyjärjestyksen kannalta erilaisten elementtien sisällyttäminen valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavaan lakiehdotukseen ..	226
 V LUKU KANSANEDUSTAJAN PALKKIOTA KOSKEVAN JA VIRKAMIESTEN TYÖTAISTELUTOIMENPITEEN KIELTÄVÄN LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO	230
1. VJ 70 §:n soveltamisalan määäämisestä	230
2. Muutokset edustajanpalkkiolakeihin	234
3. Lepäämään jättämiskiellon ala	238
4. Yhteenveto	245
5. Virkamiesten työtaistelun kieltävän lakiehdotuksen lepäämään jättämiskiello	247
 VI LUKU YLIMÄÄRÄISILLÄ VALTIOPÄIVILLÄ KÄSITELTÄVIEN LAKIEHDOTUSTEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO	251
1. Lepäämään jättämiskiellon alan määäämiseen vaikuttavat tekijät	251
2. VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon teleologisesta tulkinnasta	253
3. VJ 21,3 §:stä johdetut rajoitukset ylimäääärisillä valtiopäivillä käsiteltävän lakiehdotuksen lepäämään jättämiskieltoon	256
3.1. Vuoden 1935 ylimäääärisillä valtiopäivillä esitetyt näkökohdat	256
3.2. Hallituksen esitysoikeuden käsittely kirjallisuudessa	260
4. Lepäämään jättämiskiellon soveltamisala	262
 VII LUKU PÄÄTÖKSENTEKO LAKIEHDOTUKSEN JÄTTÄMISESTÄ LEPÄÄMÄÄN	265
1. Ehdotuksen tekeminen lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään	267
1.1. Ehdotuksen ajankohta	267
1.1.1. Poikkeustapaus	272

1.2. Lepäämään jättämisehdotuksen kannattamisesta	274
1.3. Lepäämään jättämisehdotus vaihtoehtoisena muiden ehdotusten kanssa	276
1.4. Lepäämään jättämisehdotuksen peruuttaminen	279
2. Lakiehdotuksen hyväksyminen lepäämään jättämistä koskevan äänestuksen edellytyksenä	280
3. Hyväksytyn lakiehdotuksen pöydällepano	282
4. Päätöksenteko lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään	289
4.1. Keskustelu	289
4.2. Päätöksenteko lepäämään jättämisestä	293
5. Toivomusponnet lepäämään jättämisen yhteydessä	298
6. Lepäämään jättämissäännösten rinnalle käytännön tietä kehittyneet menettelytavat	299
6.1. Päätöksenteko useasta lakiehdotuksesta	299
6.2. Tekninen lepäämään jättäminen	303
7. Valtiopäivät, joille päätöksenteko lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta siirtyy	311
7.1. Päätös lepäämään jättämisestä vaalien jälkeen jatkuvilla valtiopäivillä	311
VIII LUKU PÄÄTÖKSENTEKO LEPÄÄMÄÄN JÄTETYSTÄ LAKIEHDOTUKSESTA	319
1. Täysistuntoa valmisteleva vaihe	319
2. Käsittelyn aloittaminen	321
3. Valiokuntakäsittely	324
4. Päätöksenteolle käytettävissä oleva aika	326
5. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamisesta (VJ 73,1 §)	327
5.1. Perustuslakivaliokunnan ratkaisut ja eduskuntakäytäntö	335
5.2. Lakiehdotuksen tekstiosa	345
5.3. Voimaantulo- ja soveltamissäännökset	349
5.3.1. Avoimet voimaantulosäännökset	352
5.4. Lain johtolause (johdanto)	355
5.5. Lain nimike	358
5.6. Yhteen veto	360
6. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeaminen	361
6.1. Päätöksenteko korvaavasta lakiehdotuksesta	364
6.1.1. Aloitteen tekeminen	364
6.1.2. Eduskuntakäsittely	367
6.2. Edellytykset, joiden vallitessa lepäämään jätetty lakiehdotus voidaan katsoa rauenneeksi	372
6.2.1. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja korvaavan lain vertailu	373
6.2.1.1. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoituksen toteuttaminen muutoin kuin lainsäädäntötoimella	380
Summary	384

LYHENTEET

Asiak.	= eduskunta-asiakirjat
DL	= Defensor Legis aikakauslehti
EFTA	= Euroopan vapaakauppaliitto
Etyöjärj.	= Eduskunnan työjärjestys (19. 12. 1927)
Eukm	= Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö
Euprk	= Eduskunnan uudistamiskomitean pöytäkirja
He	= hallituksen esitys
HO	= hovioikeus
ILO	= Kansainvälinen työjärjestö
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
KKO	= korkein oikeus
L	= laki
LA	= lakialoite
LM	= Lakimies aikakauslehti
liit.	= liitteet eduskunta-asiakirjoissa
ltvk	= laki- ja talousvaliokunta
ltvm	= laki- ja talousvaliokunnan mietintö
lvm	= lakivaliokunnan mietintö
mvm	= maatalousvaliokunnan mietintö
NAT	= Nordisk administrativ tidskrift
OK	= oikeuskansleri
passim	= kirjoituksen eri kohdissa
pavm	= pankkivaliokunnan mietintö
prvl	= perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm	= perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk	= pöytäkirjat (eduskunta-asiakirjoissa)
puvm	= puolustusvaliokunnan mietintö
SopS	= Asetuskokoelman sopimussarja
sovm	= sosiaalivaliokunnan mietintö
SvJT	= Svensk juristtidning
svm	= suuren valiokunnan mietintö
TOL	= tulo- ja omaisuusverolaki (19. 11. 1943/888)
tvm	= talousvaliokunnan mietintö

uvm	= ulkoasiainvaliokunnan mietintö
VJ	= vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys
VOPL	= laki valtiontalouden oikeusperusteista (17. 4. 1919)
vp	= valtiopäivät, 1970 vp = vuoden 1970 valtiopäivät, 1930 II vp = vuoden 1930 toiset valtiopäivät
VYV	= Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja
yv	= ylimääräiset valtiopäivät

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Aarnio, Aulis*: Juridisen tutkimuksen näköaloja. JFT 1969 s. 371—406.
- » — Om rättsvetenskapens satser. JFT 1969 s. 554—572.
- » — Analyysistä, käyttäytymisen selittämisestä ja vähän muustakin. LM 1970 s. 566—590.
- Ahava, Iivar*: Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914. (Ahava)
- Ahmavaara, Yrjö*: Informatio. Tutkimus tiedotuksen logiikasta. Tapiola 1969. (Informatio).
- » — Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia. Positivismin kritiikki. I painos Helsinki 1969. (Ahmavaara) 2. painos Helsinki 1970.
- Akzin, Benjamin*: Analysis of State and Law Structure. Law, State and International Order. Essays in Honor of Hans Kelsen, ed. by Salo Engel & Rudolf A. Métall. Knoxville 1964.
- Ameller, Michel*: Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries. London 1966.
- Andersen, Poul*: Den danske Grundlovs Minretalsgarantier. Festskrift til Frede Castberg i anledning av hans 70 årsdag. 4. juli 1963. Halden 1963. (Andersen)
- Arrow, Kenneth*: Social Choice and Individual Values 2. ed. New York 1963. (Arrow)
- Aubert, Vilhelm*: Rättssosiologi. Oslo 1967.
- Berg, Elias*: Democracy and the Majority Principle. A Study in Twelve Contemporary Political Theories. Stockholm 1965. (Berg)
- Bierstedt, Robert*: The sociology of majorities. American sociological Review 1948 s. 700—710
- Björkstén, S. R.*: Förvärvade rättigheter och lagars retroaktivitet. JFT 1924 s. 457—493.
- Blix Hans*: Treaty-Making Power. Uppsala 1959.
- Bolding, Per Olof*: Juridik och samhällsdebatt. Stockholm 1968. (Bolding)
- Brierly, J. L.*: The Law of Nations. An Introduction to the International Law of Peace. Oxford 1963. (Brierly)
- Broms, Bengt*: The Doctrine of Equality of States as Applied in International Organization. Vammala 1959.

- » — Kansainvälisen oikeuden erikoisluonne. Suomalainen Suomi 1963 s. 151—155.
- » — Pariisin rauhansopimus sekä ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimus Suomen sotilaspolitiikan perustana. Välipuhe 1966 s. 20—25.
- » — Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Turku 1967. (Broms)
- Brownlie, Ian*: Principles of Public International Law. Oxford 1966. (Brownlie)
- Buchanan, James & Tullock, Gordon*: The calculus of consent. New York 1962.
- Burdette, Franklin*: Filibustering in the Senate. Princeton 1940.
- Castrén, Erik*: Suomen kansainvälinen oikeus. Porvoo 1959.
- Churchman, C. West*: Prediction and optimal decision. Philosophical issues of a science of values. New Jersey 1961.
- Dehousse, J.*: La Ratification des traités. Paris 1936.
- Detter, Ingrid*: Law Making by International Organizations. Stockholm 1965.
- Duverger, Maurice*: Methodes de la science politique. Paris 1959.
- » — La Cinguième république. Deuxième édition. Paris 1970. (La Cinguième république).
- Erich, Rafael*: Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I. Porvoo 1909.
- » — Till läran om lagstiftningsakter och lagstiftningsförfarandet. JFT 1911 s. 271—401. (Till läran).
- » — Suomen valtio-oikeus I—II. Porvoo 1924. (valtio-oikeus I—II).
- » — Kansainliiton oikeusjärjestys. Helsinki 1926.
- » — Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset. LM 1941 s. 365—373.
- Eriksson, Lars D.*: Rättslig argumentering och den dialektiska logiken. JFT 1966 s. 445—482.
- » — Samhällstillvärd juridik. JFT 1968 s. 565—583.
- » — Värderingar, fakta och juridik. JFT 1969 s. 414—430.
- Espersen, Ole*: Indgåelse og opfyldelse af traktater. København 1970.
- Falk, J.*: The Status of Law in International Society. New Jersey 1970. (Falk)
- Fleischer, Carl August*: Hovedpunkter i folkeretten. 2. utgave. Oslo 1969.
- Friedrich, Carl Joacim*: The New Belief in the Common man. Boston 1942. (Friedrich)
- » — Man and His Government. An Empirical Theory of Politics. New York 1963.
- Glahn, Gerhard von*: Law among Nations. An Introduction to Public International Law. Second Edition. London 1970. (Glahn)
- Guggenheim, Paul*: Traité de Droit international public. Tome I. Genève 1967. (Guggenheim)
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939. (Hakkila)
- Hambro, Edvard*: The theory of the Transformation of International Law into National Law in Norwegian Law. Law, State and International Legal Order. Essays in Honor of Hans Kelsen. Edited by Salo Engel & Rudolf A. Métall. Knoxville 1964.

- Hart, H. L. A.*: The concept of law. Oxford 1961.
- Hayakawa, S. I.*: Ajattelun ja toiminnan kieli. Keuruu 1966.
- Helo, Johan*: Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan. LM 1926 s. 183—192.
- Herlitz, Nils*: Partiell författningsreform. SvJT 1970 s. 1—32. (Herlitz)
- Hermanson, Robert*: Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag. JFT 1924 s. 55—71.
- » — Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933. (Lausuntoja ja mietintöjä).
- Hidén, Mikael*: Lyhenteistä erityisesti lainsäädäntö- ja eduskuntatyöhön viitattaessa. LM 1970 s. 269—271.
- Holloway, Kaye*: Modern Trends in Treaty Law. Constitutional Law, Reservations, the three Modes of Legislation. London 1967. (Holloway)
- Holopainen, Toivo*: Kunnallislain taloudellisia päätöksiä koskevan määränemistövaatimuksen taustaa. Juhlajulkaisu Kaira—Castrén s. 72—81. Vammala 1961.
- » — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Holopainen)
- Huttunen, Matti*: Jarrutus Suomen eduskunnassa. Tutkielma jarrutuksen mahdollisuuksista ja käytöstä sekä yleisen miellipiteen suhtautumisesta siihen. Yleisen valtio-opin laudaturkirjoitus, painamaton. Valtiotieteellisen tiedekunnan kirjasto.
- Ikkala, Olli*: Eräiden perusoikeuksien tuloverolaille asettamat rajat. LM 1965 s. 73—80.
- Itkonen, Erkki*: Kieli ja sen tutkimus. Helsinki 1966.
- Jansson, Jan-Magnus*: Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954. (Jansson)
- » — Politiikan teoria. Helsinki 1970. (Politiikan teoria).
- Jokela, Heikki*: Kansainvälisessä lakiyhteistyössä syntyneiden säännösten (yhtenäislakien) tulkinnan ongelmia. Helsingin yliopiston vertailevan oikeustieteen laitos. Tutkielmasarja 1. (moniste). (Jokela)
- » — Tuomari lainsäätäjänä. LM 1970 s. 840—850.
- Jones, Mervyn J.*: Full Powers and Ratification. A Study in the Development of Treaty-Making Procedure. Cambridge 1949. (Full Powers and ratification).
- Jyränki, Antero*: Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä. LM 1967 s. 832—838. (Jyränki)
- » — Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.
- » — Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtiovalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa. Helsinki 1969.
- » — Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969 s. 880—892.
- » — Valtio-oppi ja oikeustiede. Poliitikka 1970 s. 117—123.
- Jägerskjöld, Stig*: Folkrätt och inomstatlig rätt. Stockholm 1955. (Jägerskjöld)
- Kaira, Kaarlo*: Eräistä valtuutus- ja ristiriitasäännöksistä Suomen oikeudessa. LM 1931 s. 1—25.

- » — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932 (Valtiosopimukset I).
- » — Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja voimaansaattamisesta. Helsinki 1932. (Valtiosopimukset II).
- » — Valtiosopimusten välittömästä oikeusvaikutuksesta Suomen oikeuden mukaan. DL 1933 s. 47—59 ja 69—82.
- » — Perustuslainsäädännön täysivaltaisuudesta. VYV 1947 s. 84—91.
- » — Uusi verolakiehdotus ja porvariston säätyerioikeudet. LM 1953 s. 404—419. (LM 1953).
- Kastari, Paavo:** Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940. (Eduskunnan hajoitus).
- » — Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia. LM 1942 s. 200—231. (Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia).
- » — Suomen pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.
- » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. LM 1956 s. 770—790.
- » — Näkökohtia eräissä ns. sidotussa maksuliikkeessä syntyviin clearing-luottoihin liittyvistä oikeuskysymyksistä. LM 1959 s. 647—677. (Näkökohtia)
- » — Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määräenemmistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä. LM 1960 s. 944—961. (Poikkeus perustuslaista).
- » — Perustuslainsäätämisenjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttötarkoitusten kehittymisestä. LM 1960 s. 75—108.
- » — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. LM 1960 s. 675—709
- » — Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen. Kaarlo Kaira — U. J. Castrén juhlaulkaisu s. 123—144. Vammala 1961.
- » — Milloin HM:n tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädetäväksi lailla.» LM 1964 s. 225—244.
- » — Perustuslainsäätämisenjärjestyksestä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. LM 1965 s. 95—108.
- » — Näkökohtia ns. ylivaltiollisten organien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta. LM 1966 s. 515—526. (Näkökohtia)
- » — Eduskunnan valiokunnat ja julkisuus. LM 1968 s. 249—260.
- » — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
- Kauppi, Raili:** Käsitteen sisällys ja ala. Ajatus. Filosofisen yhdistyksen vuosikirja XVIII 1954 s. 55—83.
- Kelsen, Hans:** Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1920.
- » — The law of the United Nations. Wien 1950.
- » — General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts 1949 (General Theory).
- Kendall, Willmoore:** John Locke and the Doctrine of Majority-Rule. University of Illinois studies. 1958 s. 11—136.

- Kirchheimer, Otto*: Political justice. The use of legal procedure for Political ends. New Jersey 1961.
- Klami, Hannu*: Historialliset aspektit positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa. LM 1970 s. 47—66.
- Korowicks, Marek*: Introduction to International Law. Hague 1964. (Korowicks)
- » — *Marc-Stanislas*: Organisations Internationales et Souverénité des états membres. Paris 1948.
- Krislov, Samuel*: Judicial Behavior. A reader in theory and research. Ed. by Glendon Schubert. Chicago 1964. (Krislov)
- Laakso, Seppo*: Eduskunnan luottamus ja tasavallan presidentin vallankäyttö hallitusta muodostettaessa. Tutkimus HM 36 §:n tulkinnasta (moniste), Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1970.
- Lagerroth, Fredrik*: Moderna författningar mot historisk bakgrund. Stockholm 1955. (Lagerroth)
- Lahtinen, Veikko O.*: Vähemmistön lainsäädännöllinen veto-oikeus Suomen Valtiósäännön mukaan. VYV 1950—1951 s. 97—107. (Lahtinen)
- Lalumière Pierre & Demichel André*: Les regimes parlementaires Europeens. Paris 1966. (Lalumière-Demichel)
- Lauterpacht, E.*: International Law, Collected papers of Hersch Lauterpacht. Systematically arranged and edited by E. Lauterpacht. Volume I, General Works. Cambridge 1970. (Lauterpacht)
- Lawlor, Reed C.*: Stare decisis and Electronic Computers. Judicial behavior. A reader in theory and research. Ed. by Glendon Schubert. Chicago 1964.
- Lindman, Sven*: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- Lipset, Seymour Martin*: Political Man. The social Bases of politics. New York 1960. (Lipset)
- Loewenberg, Gerhard*: Parliament in the German Political System. New York 1966.
- Loewenstein, Karl*: Political Power and the Governmental process. Second edition. Chicago—London 1965. (Political Power).
- Makkonen, Kaarle*: Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Turku 1965.
- » — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968. (Kunnallinen säädösvalta).
- Meinander, Ragnar*: Riksdagsminoritet kontra regering. VYV 1950 s. 105 ss.
- Menhennet, David & Palmer, John*: Parliament in Perspective. London 1967. (Menhennet & Palmer)
- Merikoski, Veli*: Hinnantasaussäädäntö perustuslain kannalta. LM 1947 s. 271—281.
- » — Radiolupamaksu oikeudelliselta kannalta. LM 1954 s. 701—706.
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1970.
- Nousiainen, Jaakko*: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Porvoo 1961.
- » — Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo 1967. (Nousiainen)
- O'Connel, D. P. O.*: International Law. Volume one. Cambridge 1964. (O'Connel)
- Olivecrona, Karl*: Rättsordningen. Ideer och fakta. Lund 1966. (Olivecrona)

- Ojanen, Ilmari*: Laitoskiinnitysten akilleen kantapää — ajatustottumustemme aikaansaannos? LM 1969 s. 893—924.
- » — Staattisesta dynaamiseen oikeuteen — Ajatuksia oikeustieteen ei-normatiivisesta ja normatiivisesta kielestä. LM 1970 s. 1083—1099. (Ojanen)
- Oppenheim, L*: International Law. A treatise. Eighth edition edited by H. Lauterpacht. London 1954. (Oppenheim)
- Paasikivi, J. K.*: Eräitä ilmiöitä valtiollisessa elämässämme. Helsinki 1925.
- » — Paasikiven muistelmia sortovuosilta. Edellinen osa. Porvoo 1957.
- Palmgren, Bo*: Reformförslag för lagstiftningsarbetet. JFT 1953 s. 114 ss.
- Pennock, Roland*: Majority Rule. International encyclopedia of the social sciences, volume 9 s. 536—539.
- Perelman, Ch.*: The Idea of Justice and the Problem of Argument. London 1963. (Perelman)
- Puhakka, Y. W.*: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Laki ja asetus).
- » — Eduskunnan työjärjestyksen oikeudellinen luonne. LM 1930 s. 165—179.
- » — Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. LM 1931 s. 290—311. (Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset).
- Purhonen, Eino*: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955. (Valtiontilintarkastus).
- » — Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961. (Budjettivalta).
- Rantala, Onni*: Painostusryhmien ja puolueiden vuorovaikutus. Turun yliopiston valtio-opin laitos. Tutkimussarja G n:o 4 1965.
- Rekola, Aarne*: Verolakien säätämisedellytyksistä. Verotus 1960 s. 172—177.
- Relander, Lauri Kristian*: Presidentin päiväkirja I. Lauri Kristian Relanderin muistelinpanot vuosilta 1925—1927. Julkaissut Eino Jutikkala. Helsinki 1967 (Relander)
- Reuter, Paul*: Organisations Européennes. Paris 1965 (Reuter).
- Riepula, Esko*: Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja valtasuhdejärjestelmästä. Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen monistesarja 3/1969. (Näkökohtia)
- » — Verolakien säätäminen. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Julkisoikeudellinen tutkimus hallintotieteiden lisensiaatin tutkintoa varten (moniste). Tampere 1968. (Riepula)
- » — Miten taannehtivan lain saa säätää. Helsingin Sanomat 13.1.1971.
- Ross, Alf*: On law and justice. Berkeley—Los Angeles 1959. (Law and justice).
- » — Laerobog i folkeret. Almindelige del. Fjerde udgave. København 1961. (Folkeret).
- » — Varför demokrati. Stockholm 1963. (Demokrati).
- » — Dansk Statsforfatningsret I. København 1966.
- » — Om ret og retfaerdighet. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. 2. oplaga. København 1966. (Ross)
- » — Directives and Norms. International Library of Philosophy and Scientific Method. Bristol 1968. (Directives and Norms).

- Saarialho, Aarne:* Vero ja tulo vero-oikeudellisina käsitteinä. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865. Vammala 1945. (Vero ja tulo vero-oikeudellisina käsitteinä)
- Sainio, Toivo:* Suomen kauppa- ja merenkulkusopimuksissa esiintyvät suosituimmuusehdon rajoitukset. LM 1961 s. 447—468. (Sainio)
- Saraviita, Ilkka:* Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. LM 1969 s. 335—352.
- » — Analys av ett procedurförslag av riksdagens talman JFT 1970 s. 64—83. (Analys).
- » — Eduskunnan vallan tarpeettomat rajoitukset. Harvojen Tasavalta, toimittanut Heikki Karapuu. Helsinki 1970 s. 25—44. (Rajoitukset).
- » — Näkökohtia verolainsäätämisyjärjestyksen soveltamisalasta. Kriminaalilubi 1920—1970. Oulu 1970 s. 106—115. (Näkökohtia).
- » — Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä. JFT 1970 s. 373—392. (Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä).
- » — Näkökohtia eräiden lainkäyttöelinten riippumattomuudesta. LM 1970 s. 1070—1082. (Eräiden lainkäyttöelinten riippumattomuudesta).
- Saukkonen, Tapani:* Eduskunnan äänestysulottuvuuksista. Yleisen valtio-opin pro gradu tutkielma, painamaton. Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjasto.
- Schubert, Glendon:* The Power of Organized Minorities in a Small Group. Judicial behavior. A Reader in theory and research. Ed. by Glendon Schubert. Chicago 1964.
- Seitkari, O.:* Eduskuntalaitoksen uudistus 1906. Suomen kansanedustuslaitoksen historia V. Helsinki 1958. (Seitkari)
- Setälä, E. N.:* Suuren valiokunnan esihistoria. Muistelmia eduskunnan uudistamiskomiteasta. Professori Robert Hermansonille 70 vuotiaalle. Juhlajulkaisu. Helsinki 1916.
- Schwarzenberger, Georg:* A Manual of international Law. London 1967. (Schwarzenberger)
- Sipponen, Kauko:* Valtiovallan kolmijako. Poliittikka 1961 s. 127—145, 174—203 ja Poliittikka 1962 s. 34—68.
- » — Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965. (Sipponen)
- Soikkanen, Hannu:* Kansalaissota dokumentteina. Valkoista ja punaista sanankäyttöä v. 1917—1918. 1. Mieli-piteiden muovautuminen kohti kansalaissotaa. Helsinki 1967. (Soikkanen)
- Ståhlberg, K. J.:* Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927.
- Suviranta, Antti:* Budjetin ulkopuolella olevista rahastoista. LM 1965 s. 213—230. (Suviranta)
- Tammio, E. H. I.:* Hallituksen esityksen ja eduskunta-aloitteen peruuttaminen. LM 1946.
- » — Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948. (Tammio)
- Tarkiainen, Tuttu:* Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938.

- Tuominen, Uno*: Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta 1907—1916. Suomen kansanedustuslaitoksen historia V. Helsinki 1958.
- Uotila, Jaakko*: Arvostelu Tauno Vesasen väitöskirjasta »Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.» LM 1965 s. 1042—1051. (Lausunto)
- Wahlbäck, Krister*: Mannerheimista Kekkoseen. Suomen politiikan päälinjoja 1917—1967. Porvoo 1967.
- Wahlke, John C. & Eulau, Heinz — Buchanan, William & Le Roy, Ferguson*: The Legislative System. Explorations in legislative behavior. New York 1962.
- Ward, Benjamin*: Majority Rule and Allocation. Journal of Conflict Resolution 5 s. 379—389. (Ward)
- Vesanen, Tauno*: Hallitusmuodon valtiontalousnormeista ja niiden tulkinnasta. Kansallis-Osake-Pankin Taloudellinen katsaus 1957 s. 206—215.
- » — Budjetin käsitteestä ja oikeudellisesta luonteesta. LM 1967 s. 848—868.
- » — Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965. (Vesanen)
- » — Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Porvoo 1970. (Valtiontalouden hoidosta).
- Westerholm, Kurt*: Bordläggning av interpellationsbehandling i riksdagen. JFT 1953 s. 48—61.
- » — Minoritetskyddet i riksdagen. Nya Argus 51 (1958) s. 196—203.
- Wheare, K. C.*: Legislatures. New York—Toronto. 1963.
- Whiteman, Marjorie M.*: Digest of International Law. Volume 1. Washington D.C. 1963. (Whiteman)
- Vihavainen, Olli*: Ns. kapinavankien armahduskysymys Suomen eduskunnassa vuosina 1918—1923. Painamaton laudatur-tutkielma. Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjasto.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. (Vilkkonen)
- » — Om möjligheterna att ge betydelseinnehåll åt ordet »affärsrörelse» i Finlands gällande omsättningsskattelag. NAT 1970 s. 188—204.
- de Visscher, Charles*: Théories et réalités en droit international public. Quatrième édition. Paris 1970. (Visscher)
- v. Wright, Georg Henrik*: Logiikka, filosofia ja kieli. Keuruu 1958.
- » — Norm and Action. A logical inquiry. London 1963.

1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Eduskunta on ylimmäinen lainsäätävä. Lailla suoritettavaan vallankäyttöön kohdistetaan erilaisia odotuksia; niinpä säädettylta lailta edellytetään, että se ratkaisee tietyn konfliktin yhteiskuntarauhaa säilyttävällä tavalla. Lain odotetaan lisäksi olevan teknisesti moitteeton. Lainsäädännön korkeatasoisuuden varmistamiseksi perustuslakiin on sisällytetty huolelliseen työskentelyyn pakottava, yksityiskohtainen lainsäätämismenettely — kansanedustuslaitos voi tuottaa lainsäädäntöpäätöksiä vain täsmällisesti ohjelmoidun prosessin kautta. Valtiopäiväjärjestyksessä säädettyyn lainsäätämismenettelyyn on ratkaisun teknisen korkeatasoisuuden varmistuksen oheen liitetty komponentti, jonka tehtävänä on tai alkujaan oli päätöksentekoa hidastamalla varata mahdollisuus säädellä lailla suoritettavaa yhteiskunnan muovaamisen tahtia. Valtiopäiväjärjestyksen 66,7 §:n mukaan vähintään kolmasosa eduskunnan jäsenistä voi keskeyttää päätöksenteon kolmannessa käsittelyssä hyväksytystä lakiehdotuksesta, jolloin lopullinen ratkaisu tehdään vasta uusien vaalien jälkeen kokoontuvilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Tätä vähemmistön aloitteesta toimivaa lainsäädännöllisen päätöksenteon hidastetta kutsutaan lakiehdotuksen lepäämään jättämiseksi.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on välittää reaalitytöä ja argumentointiaineistoa lakiehdotuksen lepäämään jättämiseen liittyvistä säännöksistä. Käytän seuraavassa näiden säännösten muodostamasta kokonaisuudesta kollektiivisubstantiivia »lepäämään jättämissäännöstö».

Lepäämään jättämissäännösten keskeinen osa on sisällytetty VJ 66,7 §:ään. Yleissäännön mukaan kaikki tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät lakiehdotukset voidaan äänestää lepäämään. Myöhemmissä valtiopäiväjärjestyksen kohdissa on poikkeuksia, jotka estävät tiettyjen, yleisesti määriteltyjen lakiehdotusten jättämisen lepäämään (mm.

eräät verolait ja valtiosopimuksiin liittyvä lainsäädäntö). Säännöstöön kuuluu lisäksi joukko päätöksentekoa koskevia menettelytekniisiä normeja.

Säännökset lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään ovat parlamentin kahdesta primaarifunktiosta — budjettivalta ja lainsäädäntövalta — toisen, lainsäädäntövallan käyttöä jarruttava tekijä. Lepäämään jättäminen tai sitä tarkoittavan ehdotuksen tekeminen osoittaa, että eduskunnan enemmistön ja vähemmistön käsitykset esillä olevan yhteiskunnallisen ratkaisun tarkoituksenmukaisuudesta käyvät ristiin. Mikäli lakiehdotus äänestetään lepäämään, on eduskunnan vähemmistö päässyt — joskus odottamattomalla tavalla — vaikuttamaan lailla suoritettavaan yhteiskunnan sääntelyyn. Kansanedustuslaitoksen rationaalisen työskentelyn kannalta on tärkeätä mahdollisimman tarkoin tietää ennakolta, minkä tyyppiin lakiehdotuksiin vähemmistö voi kohdistaa vaatimuksen ratkaisun siirtämisestä. Tämän vuoksi on lepäämään jättämissäännösten soveltamisalan tutkimuksella tässä kirjoituksessa keskeinen sija. On lisäksi syytä korostaa, ettei säännösten soveltamisalaa voida selvittää syventymättä tarkoin niihin säännöksiin, jotka estävät tietyn tyyppisten lakiehdotusten äänestämisen lepäämään. Kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, lainsäädännöllisten ratkaisujen sisällön vivahdusrikkaus aiheuttaa lepäämään jättämiskieltojen tulkinnessa joukon ongelmia. Kieltojen tarkastelu muodostuu tämän takia ehkä odottamattoman laajaksi.

Päätöksenteko lepäämään jättämisestä suoritetaan tietyn kaavan mukaan. Päätöksentekoon liittyvien menettelytekniisten säännösten tarkastelua ei voida sivuuttaa, sillä vähemmistön vaikutusvalta on tiiviisti sidoksissa päätöksentekomenettelyn ennalta laskettavuuteen ja toimintavarmuuteen. Lepäämään jättäminen on eduskunnan enemmistön kannalta arvostellen yleensä kielteinen ratkaisu. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että menettelytekniisiin säännöksiin kohdistuu tulkintapainetta: säännöksiä tahdotaan tulkita niin, että lepäämään jättämistä tarkoittava ratkaisu vältetään.

Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen lopullinen käsittely suoritetaan vaalien jälkeen yksinkertaistettua menettelytapaa noudattaen ns. ainoan käsittelyn asiain tapaan. Voisi luulla, että vaalien jälkeistä käsittelyä koskevien säännösten tarkastelu on merkitykseltään toissijaista ja syytä jättää sivuun. Tarkastelemalla lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyä eduskuntakäytäntö huomioon ottaen joudutaan kuitenkin toteaa-

maan, että osa lepäämään jättämisen tuottamasta poliittisesta vaikutusvallasta muodostuu eräiden vaalien jälkeistä käsittelyä koskevien säännösten tulkinnasta. VJ 73,1 §:n mukaan lepäämään jätettyä lakiehdotusta ei vaalien jälkeen suoritettavan päätöksenteon yhteydessä voida muuttaa. Tämän säännöksen tulkinta osoittautuu vähemmistöjen vaikutusvallan kannalta keskeiseksi: säännöksen tiukasta tulkinnasta johdetaan, että tietyn lakiehdotuksen jättäminen lepäämään voi muodostua esillä olevan lainsäädäntöratkaisun lykkäämisvallan asemasta mahdollisuudeksi estää lopullisesti esillä olevan lakiehdotuksen hyväksyminen. Lepäämään jättäminen saa hidastevaikutuksen lisäksi absoluuttista veto-oikeutta muistuttavan funktion. Lepäämään jätettyjen lakiehdotusten vaalien jälkeistä käsittelyä sääntelevien normien tarkastelua ei näin ollen voida syrjäyttää.

Lepäämään jättämissäännöstöllä ei ole ulkomaisia esikuvia.¹ Se sisällytettiin perustuslakiin vuosisadan vaihteen aikoihin Suomen ollessa täysivaltaisuutta vailla. Kansanedustuslaitoksen vaikutusvalta lainsäädännössä oli tuolloin varsin vähäinen nykyaikaan verrattuna. Säännöstö katsottiin tarpeelliseksi siirryttäessä nelikamarisesta säätiedustuslaitok-

¹ Tanskan vuoden 1953 perustuslakiin sisällytettiin suppea ja yhteiskunnalliselta vaikutukseltaan vähämerkityksinen lepäämään jättämissäännöstö. Säännöstö omaksuttiin Suomen 1906 VJ:stä (ks. Lagerroth, s. 500). Perustuslain 73,2 §:n mukaan määräajassa, lakiehdotuksen tultua kansanedustuslaitoksessa hyväksytyksi, vähintään kolmasosan suuruinen vähemmistö saattaa esittää vaatimuksen, että laki vahvistetaan vasta, kun se on toistamiseen hyväksytty, vaalien jälkeen pidettävässä täysistunnossa. Tällainen vaatimus voidaan kohdistaa vain pakkolunastusta tarkoittaviin lakiehdotuksiin. Sen tehtävänä on turvata yksityistä omistusoikeutta. Säännösten edeltäjänä oli vuoden 1915 perustuslain vastaavansisältöinen säännöstö. Andersen kertoo, että Tanskassa olisi tuskin voitu siirtyä yksikamarijärjestelmään, ellei lepäämään jättämissäännöstöä olisi sisällytetty perustuslakiin. Vuoden 1953 perustuslain säätämisen yhteydessä maakäräjien vähemmistö tahtoi säädettävään perustuslakiin teholtaan sittemmin hyväksyttyä vahvemman vähemmistösuojan: käyttöalaltaan Suomen lepäämään jättämissäännöstöä vastaavan instituutin (s. 378 ja 383). Andersen mainitsee, että maakäräjien vähemmistö tiesi, ettei lepäämään jättämissäännöstö Suomessa ollut jäänyt vaille käyttöä. Säännöstö on Tanskassa jäänyt lähes merkityksettömäksi: se ei ole muodostunut keskeiseksi omistusoikeuden suojaksi. Pääosa omistusoikeuteen puuttumisista on suoritettu verolaeilla lepäämään jättämismahdollisuuden ulottumattomissa. Säännöstöä oli vuoteen 1963 mennessä käytetty vain muutamia kertoja. Kastari, Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä, s. 298 s. luonnehtii Tanskan säännöstöä vähemmistön veto-oikeudeksi.

sesta suoraan yksikamariseen kansanedustuslaitokseen. Valtiollisen aseman muutoksista ja eduskunnan toimivaltuuksien laajentumisesta huolimatta säännöstö jäi perustuslakiin.²

Lakiehdotuksia on jätetty lepäämään vuodesta 1911 lähtien. Itsenäisyyden aikana vuoteen 1969 mennessä on lepäämään jättämisehdotuksesta äänestetty kaikkiaan 206 kertaa. Säännöstö ei siis ole jäänyt vaille käyttöä. Tästä huolimatta ei lepäämään jättämismenettelyä ole oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu kokonaisuutena, eikä yksityiskohtiinkaan juuri ole puututtu. Säännöstön selvityksessä ei pitkäaikaista eduskuntakäytäntöä voida jättää vaille huomiota. Tästä on seurauksena, että tutkimuksessa on syytä antaa huomattavasti tilaa eduskuntakäytännön kuvaukselle. Säännöstöstä esitetyt tulkintasuositukset ja vastaisen päätöksenteon ennusteet menettävät oleellisen osan luotettavuudestaan, jos ne jyrkästi poikkeaisivat eduskunnassa omaksutusta käytännöstä.

2. JÄSENTELY

Tutkimus jakaantuu kahdeksaan lukuun. Ensimmäisessä luvussa selostetaan lepäämään jättämissäännöstön sisällyttäminen valtiosääntöön. Luvun tarkoituksena on historiallisen tiedon ohella toimia argumentaatiotaustana myöhemmissä luvuissa esitettäville normiväitteille.

II—VI luvuissa tarkastellaan lepäämään jättämissäännöstön sovelta-

² Siirtyminen kaksikamarijärjestelmästä yksikamarijärjestelmään Ruotsissa suoritettiin oloissa, jolloin vähemmistöjen ilmeisesti ei katsottu tarvitsevan määräenemmistösäännöksiä välityksellä toimivaa vähemmistösuojaa. Ruotsin yksikamarinen kansanedustuslaitos päättää lakiehdotuksista enemmistöperiaatteen sääntöjen mukaan. Herlitz, s. 3 kertoo, ettei valtiosääntöuudistuksen valmisteluasiakirjoista ole saatavissa tietoja siitä, pohdittiinko rajoituksia kansanedustuslaitoksen enemmistön toimintamahdollisuuksille vai pidettiinkö itsestään selvänä, että Ruotsin kansanedustuslaitoksesta tulee valtaoikeuksiltaan pohjoismaiden vahvin. Hän mainitsee, että ainoa vähemmistöjen asemaa vahvistava säännös (VJ 63 §) sisältää säännön, jonka mukaan tietty kansanedustuslaitoksen käsiteltävänä oleva asia palautetaan valiokuntakäsittelyyn, mikäli kolmasosa äänestykseen osallistuvista kansanedustajista sitä vaatii (s. 15). Verratessaan vähemmistöjen vaikutusvaltaa pohjoismaiden kansanedustuslaitoksissa Herlitz näyttää pitävän Suomen valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä vaikutuksiltaan tehokkaimpina (s. 3, alaviite 6).

misalaa, niitä lakiehdotusten tyyppejä, joiden mukaan ratkaistaan, voidaan tietty lakiehdotus äänestää lepäämään. Luvut vastaavat lepäämään jättämissäännösten rakennetta sikäli, että II luvussa selostetaan yleisen, lepäämään jättämissäännösten soveltamisalaa koskevan säännöksen (VJ 66,7 §) käyttöalaa ja luvuissa III—VI niitä säännöksiä, jotka estävät tietynlaisten lakiehdotusten äänestämisen lepäämään. II luku ei sisällä selontekoa kaikista lakityypeistä, joihin menettelyä voidaan soveltaa. Vaikka luvuissa III—VI tarkastellaankin lepäämään jättämiskieltoja, seuraa niiden rajojen asettamiseksi esitetyistä tulkinnoista jatkuvasti lisää tietoa lakiehdotuksista, jotka voidaan äänestää lepäämään. Niinpä III luvussa tarkastellaan verolakien ja valtiolaina-asiaain lepäämään jättämiskieltoa. Sen soveltamisalan rajaaminen siirtää samalla osan veroihin liittyvästä lainsäädännöstä lepäämään jättämiskiellon ulkopuolelle — lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalaan. IV luvussa käsitellään valtiosopimuksiin liittyvien lakiehdotusten lepäämään jättämiskieltoa. V luvussa tarkastellaan kansanedustajan palkkiota koskevan, samoin kuin virkamiesten työtaistelun kieltävän lakiehdotuksen lepäämään jättämiskieltoa ja VI luvussa säännöstä, jonka mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävää lakiehdotusta ei voida äänestää lepäämään.

II—VI luvuissa suoritetun lepäämään jättämisoikeuden alan tarkastelun jälkeen käsitellään VII luvussa menettelyä, jota noudattaen lepäämään jättämistä tarkoittava ratkaisu tehdään. VIII luvussa käsitellään päätöksentekoa lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta vaalien jälkeen kokoontuvilla valtiopäivillä.

I LUKU

LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖSTÖN
SISÄLlyTTÄMINEN SUOMEN VALTIO-
SÄÄNTÖÖN1. SÄÄTYEDUSTUKSESTA YLEISEEN ÄÄNI-
OIKEUTEEN

Suomen tultua vuonna 1808 liitetyksi Venäjään ja Ruotsissa 1809 suoritettua vallankaappauksen jälkeen jäivät ruotsalaisen sääty-yhteiskunnan perustuslait 1772 HM ja 1789 yhdistys- ja vakuuskirja perustuslaeiksi autonomisessa Suomessa. Säätyvaltiopäivien työn päästyä valtiollisen aseman muutoksen jälkeen alkuun säädettiin perustuslain tasolla säätyjakoisen kansanedustuslaitoksen työmuodoista (1869 VJ).

1869 VJ sisälsi varsin tarkan kaavion säätyjen päätöksenteolle. Tyyppillisiä olivat säännökset, joiden nojalla pyrittiin varmistamaan positii-visen päätöksen syntyminen silloin, kun käsiteltävänä oli kysymys, josta säätyjen edustajat eivät olleet yksimielisiä (1869 VJ 71—74 §§). Kukin sääty edusti määrättyä yhteiskuntaluokkaa ja kaksi säätyä pystyi yleensä estämään tietyn aloitteen hyväksymisen (1869 VJ 73 §).

1800-luvun yhteiskunnan johtavilla yhteiskuntaluokilla oli edustajia kaikissa säädyissä. Yhteiskunnan teollistuessa ja maata omistamattoman väestönsosan kasvaessa jäi yhä suurempia kansalaisryhmiä vaille edustusta, joten 1869 VJ:n voimassaolon alkua ajoista lähtien ajaututtiin kohti legitimititeettikriisiä, joka oli ehtinyt ilmeisen avoimeksi vuosisadanvaihteeseen mennessä. Vallankumouksellinen kehitys Venäjällä johti lopulta siihen, että säätyedustuksesta voitiin luopua yleiseen ja yhtäläiseen ääni-

oikeuteen perustuvalla vaalilla valittavan kansanedustuslaitoksen hyväksi.¹ Lepäämään jättämissäännöstö on tämän murrosvaiheen tuote.

Lakiehdotuksen lepäämään jättämissäännösten kehityksen tarkastelua ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa 1869 VJ:n sisältämien päätöksentekomuotojen selvittelyyn saakka. Säännöstöllä ei ole edeltäjää säätyvaltiopäivien päätöksentekomekanismeissa. 1869 VJ 71 § sisälsi tosin ulko-naisesti lepäämään jättämistä muistuttavan päätöksentekotavan, jolla perustuslain säätämisjärjestyksessä tehtävä päätös voitiin siirtää lopul-lisesti ratkaistavaksi seuraavilla valtiopäivillä, mikäli kaksi säätyä sitä vaati.

2. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISTÄ SÄÄNTELEVÄT NORMIT 1906 VALTIOPÄIVÄJÄRJESTYKSESSÄ

Poliittista liikehaintaa hillitäkseen keisari Nikolai II määräsi senaa-tin ryhtymään toimenpiteisiin ehdotuksen laatimiseksi uudeksi valtio-päiväjärjestykseksi, jonka tuli sisältää yleisen ja yhtäläisen äänioikeu-den nojalla valitun kansanedustuslaitoksen muodostaminen. Valtio-sääntöuudistusta suunnittelemaan asetettiin komitea, jonka jäsenistöstä muodostivat selvän enemmistön säätyvaltiopäivillä edustettuina olevien yhteiskuntaryhmien ja puolueiden edustajat.²

2.1. Lepäämään jättämissäännösten hahmottuminen

1906 VJ laadittiin lähes lopulliseen muotoonsa eduskunnan uudistamis-komiteassa. Kun säätyjakoon pohjautuva edustuslaitos oli muovattava rakenteeltaan ja toimintatavaltaan tyystin erilaiseksi, joutui komitea lyhyessä ajassa suorittamaan hankalan tehtävän, mm. keksimään uusia

¹ Ks. Seitkari, s. 16.

² Eduskunnan uudistamiskomitean kokoonpanosta ks. Seitkari, s. 20. Komi-tean asettaminen ei tapahtunut vaikeuksista, sillä ensimmäinen valtiosääntö-uudistusta suunnittelemaan valittu komitea ei ryhtynyt työskentelemään; vasta nimitetyn uuden senaatin asettama komitea oli toimintakykyinen. Ks. Seitkari, s. 19 s.

käsittelyjärjestyksiä. Vaikka käytettävänä oli joitakin esikuvia, piti pääosa parlamentin päätöksentekomekanismeista suunnitella ilman, että niitä olisi käytännössä voitu kokeilla. Komitea joutui varsin usein laatimaan ennusteita erilaisten käsittelyjärjestyskomponenttien vaikutuksista. Tyyppillinen käsittelyjärjestystekijä, jonka komitea muovasi ilman täsmällisiä tietoja ehdotuksensa vaikutuksista, oli lepäämään jättämissäännöstö.

Komitean ensimmäisessä kokouksessa 8. 12. 1905 käytiin laaja periaatteellinen keskustelu tulevan kansanedustuslaitoksen perusrakenteesta. Keskustelun kuluessa esitettiin eräitä eduskunnan järjestysmuotoa koskevia ehdotuksia jotka osoittavat, että myöhemmin lopullisesti muotoutuneen lepäämään jättämissäännösten tavoin vaikuttavia mekanismeja oli harkittu jo ennen komitean asettamista.³

Felix Heikel esitti suunnitelman kaksikamarisen kansanedustuslaitoksen omaksumiseksi. Suunnitelman mukaan olisi ensimmäiseen kamariin valittu 60 ja toiseen 160 kansanedustajaa. Kamarit asettaisivat yhteisiä valiokuntia, joihin valittaisiin jäseniä kamarien koon mukaisessa suhteessa siten, että ensimmäinen kamari valitsisi kolmanneksen ja toinen kamari kaksi kolmannesta valiokunnan jäsenistä. Kamarien jäsenten enemmistön mielipiteiden konfliktin ratkaisun varalta Heikel ehdotti

³ Eduskunnan uudistamiskomitean istunnoissa pidettiin pöytäkirjaa. Osa keskustelun kuluessa esitetyistä puheenvuoroista merkittiin muistiinpanoliuskoihin ja kirjoitettiin puhtaaksi myöhemmin. Käsikirjoitusliuskat ja puhtaaksikirjoitettu pöytäkirja ovat eduskunnan kirjastossa. Asiakirjat eivät muodosta täydellistä aineistoa keskusteluista eivätkä ehdotuksista, sillä osa muistiinpanoista näyttää puuttuvan. Seuraavassa en viittaa muistiinpanoliuskoihin vaan puhtaaksikirjoitettuun pöytäkirjaan. Pöytäkirja on epäjärjestyksessä, joten viitattaessani keskusteluihin merkitsen muistiin vain kyseessä olevan pöytäkirjan pääväyksen.

Huomattava määrä komitean työtä valaisevaa asiakirja-aineistoa on tallettuna valtionarkiston yksityiskokoelmissa. Käytettävissä ovat mm. J. R. Danielsonin ja E. N. Setälän kokoelma. Näihin sekä myös F. Heikelin ja R. Hermansonin kansioihin samoin kuin myös mahdollisesti J. K. Paasikiven toistaiseksi salaiseen asiakirjakokoelmaan sisältyy useita painettuja säädösehdotusten tekstejä, muistiinpanoja, päiväkirjanotteita ja promemorioita. Nämä asiakirjat ovat käyttökelpoisia selvitetessä lepäämään jättämissäännösten muotoutumista komiteatyöskentelyn kuluessa.

Yksityiskohtaisen kuvauksen komitean työn edistymisestä esittää Seitkari, s. 42 ss. Ks. myös Th. Rein, Muistelmia elämän varrelta s. 393 ss., Setälä, »Suuren valiokunnan» esihistoria s. 43 ss. ja Paasikiven muistelmia sortovuosilta I s. 169 ss.

säädettäväksi vähemmistösuojan tavoin toimivia mekanismeja. Hän ehdotti, että toisen kamarin jäsenistön kahdelle kolmasosalle varattaisiin oikeus saattaa kysymyksen käsittely lykkääntymään. Asia olisi siirrettävä seuraaville valtiopäiville, jolloin ehdotus käsiteltäisiin kamarien yhteisistunnossa. Ehdotus merkitsi käytännössä sitä, että yksi kolmasosa toisen kamarin jäsenistöstä olisi voinut kärjistää kamarien mielipide-erimielisyyden estämällä asian käsittelyn lykkääntymisen. Tällainen ratkaisu olisi käytännössä useimmiten johtanut esillä olevan kysymyksen hylätyksi tulemiseen.⁴

Askelta pitemmälle sittemmin lopullisesti hyväksytyn järjestelmän suuntaan merkitsi E. N. Setälän ehdotus, jonka mukaan eduskuntakäsittelyn pääsäännöksi otettaisiin yksikamarijärjestelmää muistuttava ratkaisumalli. Setälän ehdotus poikkesi yksikamarijärjestelmästä lainsäädäntökysymysten käsittelyn kohdalla. Lakiehdotukset päätettäisiin kahdessa osastossa, joista toiseen valittaisiin 120 edustajaa yhden ehdokkaan vaalipiireistä ja toiseen 60 edustajaa suurista, usean ehdokkaan vaalipiireistä. Siltä varalta, että osastot olisivat lainsäädäntökysymyksen ratkaisusta erimielisiä, Setälä ehdotti, että lakiehdotus voitaisiin hyväksyä osastojen yhteisistunnossa 2/3 enemmistöllä.⁵

Jo seuraavana päivänä päätettiin komitean työskentelyn pohjaksi

⁴ Ks. euptk 8.12.1905. Heikelin ehdotus perustui selvästi Norjan kansanedustuslaitoksesta saatujen esikuvien varaan. Ajatus mahdollisuudesta siirtää asian käsittely seuraaville valtiopäiville oli kuitenkin uusi. Heikelin ehdotus oli verraten ylimalkainen eikä sitä olisi sellaisenaan voitu hyväksyä käsittelyjärjestykseksi: sehän sisälsi saman käsittelymuodon yleisesti kaikille parlamentin päätöksille, mikä tuskin on ajateltavissa. Mahdollisuudella siirtää ratkaisu seuraaville valtiopäiville Heikel ilmeisesti yritti estää kaksikamarijärjestelmässä todennäköisen tilanteen, jolloin kamarien ollessa erimielisiä ratkaisusta, positivistista päätöstä ei saada aikaan.

⁵ Ks. Seikari s. 45 s. sekä euptk 8.12.1906. Setälänkin ehdotusten esikuvana näyttää olleen Norjan järjestelmä. Setälän ehdotuksen mukaan kansanedustuslaitoksen vähemmistö olisi voinut kokonaan estää lakiehdotuksen hyväksymisen. Setälä perusteli ehdotustaan toteamalla, että yksikamarijärjestelmässä satunnaiset enemmistöt usein voivat »päästä valtaan». Lainsäädäntöasiain edellyttämän laajan kannatuksen takaamiseksi Setälä tahtoi estää päätösten syntymisen pienten enemmistöjen varassa. Komitean jäsen Y. Sirola piti Setälän ehdotusta epädemokraattisena. Hän puolusti päätöksentekoa yksinkertaisella ääntenenemmistöllä myös lainsäädäntöasioissa huomauttamalla, että enemmistön vallitessa on vähimmin tyytymättömiä.

ottaa yksikamarijärjestelmä.⁶ Kaksikamarijärjestelmästä luopuminen johti komitean suunnittelemaan yksikamarijärjestelmään säännöksiä, joilla tilapäisen yksinkertaisen enemmistön vaikutus voitaisiin minimoida. Nämä näkökohdat olivat olleet jo edellisenä päivänä esillä käsiteltäessä Setälän ehdotusta, joka kaksikamarijärjestelmästä luopumisen jälkeen muodostui luontevasti käsittelyn pohjaksi. Setälän ehdotuksen mukaisesti pyrittiin yksikamarijärjestelmään sisällyttämään osastojako. 23.12.1905 komitea hyväksyi lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen päälinjat. Päätöksen mukaan lakiehdotukset käsiteltiin kahdessa osastossa ja mikäli osastot olivat lainsäädäntöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta yksimielisiä, voitiin asia hyväksyä lopullisesti täysistunnossa yksinkertaisella enemmistöllä. Vielä komitea päätti — siltä varalta, että osastot olisivat ratkaisuissaan erimielisiä —, että konfliktitilanteessa lakiehdotus voitaisiin hyväksyä vain kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Mikäli lakiehdotus ei tällöin olisi tullut hyväksytyksi määräenemmistöllä, olisi asia lykättävä uusien vaalien jälkeen kokoon-tuvien valtiopäivien päätettäväksi yksinkertaisella äänen enemmistöllä.⁷

Periaatepäätös, jonka mukaan määräenemmistöä vaille jäänyt — kansanedustajien yksinkertaisen enemmistön kannattama — lakiehdotus jäi lepäämään yli vaalien, ei syntynyt keskusteluitta, joskin komitean jäsenet näyttävät olleen pidättyväisiä ilmaistessaan käsityksensä lepäämään jättämisen poliittisista vaikutuksista. Asiaa käsiteltiin enimmältään lainsäädäntötekniikan tasolla kiinnittämättä huomiota siihen, minkä laatuiset vähemmistöt tulisivat lykkäämisvaltaa käyttämään. Paasikivi lausui uskovansa, etteivät vähemmistöt pienissä kysymyksissä tulisi lyk- käystä vaatimaan. Hän kiinnitti huomiota siihen, että lepäämään jätettyä lakiehdotuksesta voitaisiin lepäämään jättämisen aikana tavata virheitä. Mikäli nämä virheet korjattaisiin vaalien jälkeisessä käsittelyssä, voisi tämä avata mahdollisuuden toistuvaan saman asian lepäämään jättämiseen. Tämän mahdollisuuden varalta J. R. Danielson-Kalmari (seur. Danielson) ehdotti säädettäväksi, että lepäämään jätettyä lakiehdotusta ei voitaisi muuttaa vaalien jälkeisessä käsittelyssä, vaan se

⁶ Ks. Seitzkari s. 47 ja euptk 9.12.1906.

⁷ Ks. euptk 23.12.1906 ja Seitzkari s. 52. Tässä päätöksessä näkyy jo selvänä yhteisistunnon vähemmistölle tarkoitettu lykkäämisvalta. Komitea pyrki estämään välittömän päätöksenteon lakiehdotuksesta silloin, kun vain vähäinen enemmistö kannatti lakiehdotuksen lopullista hyväksymistä. Lepäämään jättämissäännös esiintyi määräenemmistösäännöksen hahmossa.

olisi silloin yksinkertaisella enemmistöllä hyväksyttävä tai hylättävä. Vielä Danielson ehdotti lisättäväksi säännöksen, joka oikeuttaisi hallituksen antamaan uuden, lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kaltaisen esityksen valtiopäivien käsiteltäväksi ennen uuden vaalikauden alkamista. Nämä molemmat Danielsonin ehdottamat säännökset hyväksyttiin.⁸

Kaksikamarijärjestelmää kohtaan tunnettu epäluulo kansalaisten keskuudessa aiheutti sen, että osastojaostakin oli luovuttava.⁹ Osastojakosuunnitelma jouduttiin hylkäämään ja ratkaisu johti komitean suunnittelemaan osastojakoa vastaavia lakien käsittelyä vaikeuttavia säännöksiä. Felix Heikel toimitti komitean käsiteltäväksi 18 päivänä tammi-kuuta 1906 ehdotuksen, jonka keskeisenä sisältönä oli pyrkimys välttää osastojakoon perustuvan organisointitavan kaksikamarijärjestelmää muistuttava muoto. Heikelin ehdotuksen mukaan kaikki lakiehdotukset oli käsiteltävä kolmessa käsittelyssä. Ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin Heikel oli konstruoinut käsittelyn suuressa valiokunnassa. Heikel ehdotti, että kolmannessa käsittelyssä tavalliset lakiehdotukset hyväksyttäisiin pääsäännön mukaan yksinkertaisella ääntenenemmistöllä. Mikäli kuitenkin vähintään kolmasosa eduskunnan jäsenistä vaatisi asian lykkäämistä, siirtyisi lopullinen päätöksenteko vaalien jälkeen kokoontuvien valtiopäivien suoritettavaksi. Korostaakseen suunnittelemansa suuren valiokunnan vaikutusta päätöksentekoon Heikel ehdotti, että eduskunta saattaisi hyväksyä suuren valiokunnan hylättäväksi ehdottaman lakiehdotuksen vain kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.¹⁰

Heikelin ehdotus sisälsi kaksi erillistä vähemmistösuojasäännöstä: lepäämään jättämissäännöksen ja määräenemmistösäännöksen, jonka tarkoituksena oli — sitkeästi kaksikamarijärjestelmän ideologiaa noudattaen — korostaa täysistunnon ulkopuolisen päätöksentekijän (suuren

⁸ Ks. euptk 23.12.1905. Danielsonin tekemien menettelyteknisten ehdotusten hyväksymiseen vaikutti ilmeisesti Heikelin jyrkkäsanainen puheenvuoro. Heikel lausui, ettei hän missään tapauksessa voi hyväksyä sitä, että eduskunnan kolmannes voisi »iankaikkisesti estää» kysymyksen lopullisen ratkaisemisen. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskiellosta luovuttiin.

⁹ Ks. Seitkari s. 54 s.

¹⁰ Heikelin ehdotusta ei ole liitetty eduskunnan uudistamiskomitean asiakirjoihin. Ehdotus sisältyy painetussa asussa Mechelinin asiakirjakokoelmaan valtionarkistossa (Mechelinska samlingen, kansio 29).

valiokunnan) asemaa. Paasikivi teki Heikelin ehdotuksesta poikkeavan vastaehdotuksen, jonka mukaan vähemmistösuojaksi riittäisi pelkkä lepäämään jättämismahdollisuus. Keskustelun kuluessa vertailtiin Heikelin ja Paasikiven ehdotuksia toisiinsa. Samalla arvioitiin aiempaa avoimemmin määräenemmistösäännösten ja lepäämään jättämissäännöksen vaikutuksia. Kuvaavana voidaan pitää Reinin toteamusta, että yksikamarijärjestelmässä on saatava takeita yksipuolisia ja kypsymättömiä päätöksiä vastaan. Rein katsoi, että kyseessä ei ollut lainkaan »epädemokraattinen päämäärä», vaan yritys taata menettely »jolla asiat ja lait säädetään mahdollisimman hyviksi, koska huonon lain vaikutukset kohdistuvat samalla tavoin kaikkiin yhteiskuntaluokkiin».

Lepäämään jättämissäännöstä todettiin ehdotuksen »kyllä joutavankin lepäämään», mikäli kolmasosa kansanedustajista (kahdesta sadasta) todella vastustaa jotakin lainsäädäntöuudistusta. Setälä katsoi säännöksen merkitsevän sitä, että asian lykkääntyessä kansa uusien vaalien kautta saa ratkaista riitakysymyksen. Paasikivi perusteli ehdotusta toteamalla, että mikäli 66 kansanedustajaa vastustaa lakiehdotusta, se merkitsee käytännössä, että miljoona kansalaista vastustaa uudistusta, jolloin lykkääminen on asiallinen ratkaisu. Hän vähätteli lepäämään jättämisen vaikutusta lainsäädäntöön toteamalla useassa puheenvuorossa, että vähemmistön vaikutusvalta ei yleisesti vaikeuta päätösten tekoa, koska asia on aina vaalien jälkeen ratkaistavissa yksinkertaisella enemmistöllä. Paasikivi uskoi, että lepäämään jättäminen tulee aiheuttamaan päätöksen lykkäämisen enintään kolmella vuodella. Eduskunnan kolmannes ei kuitenkaan koskaan voisi tehdä eduskunnan työtä mitättömäksi. Nämä Paasikiven lausunnot näyttävät vaimentaneen komitean vähemmistön tuntemaa ennakkoluuloa lepäämään jättämissäännösten sisältämää obstruktiivaltaa kohtaan.¹¹

Määräenemmistösäännöksistä ja lepäämään jättämisestä käydyn pit-

¹¹ Kuten myöhemmin tulen selostamaan, osoittautui Paasikiven väite lepäämään jättämissäännösten yksinomaan lykkäävästä vaikutuksesta virhearvioksi. Yhteiskunnallisen kehityksen kiihkeä tahti on johtanut tarpeeseen säätää lakeja verraten lyhyeksi ajaksi. Näiden lakien kohdalla lopullisen päätöksenteon lykkääntyminen usealla vuodella merkitsee käytännössä sitä, että lakien voimaantulo viivästyy niin, ettei lakeja enää vaalien jälkeen voida hyväksyä. Paasikiven selonteko ilmeisesti vakuutti komitean jäsenet niin, ettei valtiopäiväjärjestykseen yritettykään sisällyttää yksityiskohtaisia säännöksiä lepäämään jättämissäännösten tarkoituksen — lainsäädäntöuudistuksen voimaantulon lykkäämi-

kän keskustelun jälkeen päätettiin poistaa suuren valiokunnan asemaa vahvistanut määräenemmistösäännös. Paasikiven ehdottama lepäämään jättämissäännöstö katsottiin riittäväksi korostamaan vähemmistön vaikutusvaltaa. Lepäämään jättämiseen oikeutetun vähemmistön suuruudeksi päätettiin kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä. Samassa istunnossa, jossa päätettiin lepäämään jättämissäännöstön omaksumisesta, hyväksyttiin toinenkin vähemmistöjen asemaa vahvistava mekanismi: kahden kolmasosan määräenemmistövaatimus valtiolainan, uuden tai lisätyn suostunnan tahi pysyvän veron säätämiselle.¹²

2.1.1. Yhteenveto

Olen edellä selostanut verraten yksityiskohtaisesti keskusteluja eduskunnan uudistamiskomiteassa. Komitean työskentelytapa poikkesi edukseen myöhemmistä komiteoista. Käytettävissä oleva memoriaalipöytäkirja sisältää varsin tarkkoja tietoja siitä, mihin lepäämään jättämissäännöstöllä pyrittiin. Säännöstö kehittyi samassa tahdissa vähittäisen kaksikamarijärjestelmästä luopumisen kanssa. Samalla kun komitea joutui irroittautumaan kaksikamarijärjestelmästä ja sen korvikkeista — osastojaosta ja vaikutusvaltaisesta suuresta valiokunnasta — kehiteltiin lepäämään jättämissäännöstöä. Se liittyi jo alkiona mutta poliittisesti

sen — pysyvyyden varmistamiseksi. Vielä voidaan todeta, että Paasikiven arvio, jonka mukaan vähemmistö tulee käyttämään lepäämään jättämisoikeutta vain »suuremmissa asioissa», oli ainakin osittain virheellinen.

Lepäämään jättämissäännöstön aiheuttamaa vähemmistön vaikutusvallan korostumista vastustivat erityisesti Heikel, Setälä ja Valpas. Valpas korosti, että jo yksinkertainen enemmistöpäätös sinänsä sisältää takeita »äkkinaisiä päätöksiä» vastaan, sillä eduskuntaan tullaan valitsemaan paljon vanhoillisia aineksia. Lepäämään jättämissäännöstöä vastustaneet komitean jäsenet pyrkivät heikentämään vähemmistön vaikutusvaltaa ehdottamalla lepäämään jättämiseen oikeutetun vähemmistön suuruudeksi 2/5 osaa 1/3 osan asemesta. Ks. Seitkari s. 69 sekä euptk 23.12., 18.1. aamupäivä- ja iltatuntto sekä 19.1.

¹² Mechelinin asiakirjakokoelmaan (Mechelinska samlingen, kansio 29) sisältyvien asiakirjojen joukossa on painettuja ehdotuksia valtiopäiväjärjestyksen sanamuodoksi. Eräässä vanhemmassa vedoksessa on lepäämään jättämiseen oikeutetun vähemmistön suuruus ilmaistu sanonnalla »vähintään kolmasosa eduskunnan jäsenistä». Painoarkille on korjausvaiheessa ilmeisesti epäselvyyksien välttämiseksi lisätty sana »kaikista», mikä sittemmin tulikin hyväksytyksi komitean lopulliseen lakiehdotukseen.

verraten vähämerkityksisenä alussa esillä olleeseen kaksikamarijärjestelmän malliin. On huomattava, että eduskunnan uudistamiskomitean enemmistö ei pitänyt edes kaksikamarijärjestelmää sen mannermaisessa muodossa riittävänä takeena pelättyä enemmistövaltaa vastaan, vaan jo siihen pyrittiin liittämään mahdollisuus lykätä päätöksentekoa. Yksikamariseksi suunnitellun kansanedustuslaitoksen osastojaon vaikutusta taas pyrittiin tehostamaan vaatimalla säännöllisesti kahden kolmasosan enemmistö kaikille lakiehdotuksille osastojen ollessa eri mieltä ratkaisusta. Osastojaosta luopuminen johti aluksi kahden erilaisen jarrutusmekanismin luomiseen, joista kuitenkin suuren valiokunnan asemaa korostava määräenemmistösäännös poistettiin. On ilmeistä, että lepäämään jättämissäännösten vaikutuksen arveltiin muotoutuvan kaksikamarijärjestelmän funktioita vastaavaksi.

Pöytäkirjamerkintöjen vuoksi lepäämään jättämissäännösten tutkijalla on käytettävissään poikkeuksellisen tarkat tiedot siitä, mitä kysymyksessä olevalla lainsäädäntöuudistuksella tarkoitettiin. Käytettävissä ovat myöskin komitean jäsenten arvelut siitä, millaiseksi säännösten käyttö vastaisuudessa tulisi muotoutumaan. Kuten myöhemmin havaitaan, on lepäämään jättämissäännöstö kehittynyt huomattavasti erilaiseksi siitä mitä eduskunnan uudistamiskomitea ajatteli. Myöhemmissä — usein kiivaissakin — lepäämään jättämiseen liittyneissä keskusteluissa ei yleensä kuitenkaan ole argumentoitu viittaamalla eduskunnan uudistamiskomitean pöytäkirjan avulla säilyneeseen aineistoon. Lepäämään jättämissäännöstöä ei koko sen soveltamisaikana ole tarkoin tutkittu. Näin ollen ratkaisut on usein perustettu jossain määrin puutteellisten näkökohtien varaan. Käytännön vakiinnuttua on eduskunnan uudistamiskomitean pöytäkirjoihin sisältyvällä aineistolla verraten vähäinen argumentaatioarvo. Vuosisadan alussa säännöstöstä esitetyt näkökohdat ovat pääosiltaan olleet käyttämättöminä nykypäivään asti, ja näin syrjäytyneet eduskuntakäytännön tarjoaman aineiston edessä. Käytäntö on tiivistynyt varsin muodollisen ja ankaran tulkinnan mukaiseksi siten, että lepäämään jättämissäännösten vaikutus nykyisin ulottuu komitean tarkoittamaa laajemmalle. Niinpä parlamentarismien periaatteen toteuttaminen itsenäistymisen jälkeen on antanut vähemmistölle tilaisuuden vaikuttaa hallituksen ja eduskunnan enemmistön väliseen yhteistyöhön. Toinen laajennus seuraa lepäämään jätettyjen lakiehdotusten vaalien jälkeistä käsittelyä koskevien säännösten vaikutuksesta. Kun lepäämään jätettyä lakiehdotusta ei vaalien jälkeen voida muuttaa esim. korjaamalla

siitä tavatut virheet tai muuttamalla voimaantulosäännöksiä, saattaa lepäämään jättäminen — varsinkin määräaikaisten lakiehdotusten kohdalla — merkitä sitä, että lakiehdotusta ei vaalien jälkeisessä eduskuntakäsittelyssä enään voida hyväksyä, vaikka enemmistö periaatteessa hyväksyy lakiehdotuksen sisältämän ratkaisun. Lepäämään jättäminen on muuttunut eräiden lakiehdotusten kohdalla vähemmistön käytettävissä olevaksi keinoksi lopullisesti estää — eikä tilapäisesti lykätä — tietyn lakiehdotuksen hyväksyminen.

Vain siinä tapauksessa, että eduskuntakäytäntöä tahdottaisiin muuttaa, voidaan muutoksen perusteluina viitata niihin näkökohtiin, joita esim. Paasikivi esitti lepäämään jättämissäännöstöstä lausueessaan, että menettely on tarkoitettu vain uudistuksia lykkääväksi. On ilmeistä, että useat eduskunnan uudistamiskomitean jäsenet luopuivat vastustavasta asenteestaan lepäämään jättämissäännöstöön tultuaan vakuuttuneiksi, ettei siitä voi muodostua menettelytapaa, jolla lainsäädännölliset uudistukset saatetaan vähemmistön toimesta kokonaan estää.

2.1.2. Lakiehdotuksen lepäämään jättämistä koskevat säännökset eduskunnan uudistamiskomitean mietinnössä

Komitea sai työnsä päätökseen 28 päivänä helmikuuta 1906. Mietintöön sisältyivät ehdotukset Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestykseksi, vaalilaiksi ja laiksi, joka sisältää Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestyksen vahvistamisesta aiheutuneita väliaikaisia säännöksiä. Säädöstekstien lisäksi mietintöön kuului perusteluosa ja joukko komitean jäsenten vastalauseita.¹³

Komiteamietinnön perusteluosan ensimmäisessä, valtiopäiväjärjestystä koskevassa osassa keskitytään käsittelemään komitean työn tärkeintä ratkaisua: valintaa yksi- ja kaksikamarijärjestelmän välillä. Komitea perusteli yksikamarijärjestelmän omaksumista todeten, että eduskunta, joka muodostaa ainoastaan yhden kamarin, tarjoaa paremmat takeet

¹³ Ks. Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö, 28. 2. 1906. Mietintöön liittyy yllämainittujen tekstien lisäksi professori Ernst Lindelövin laatima ohjesääntöehdotus suhteelliseksi vaalitavaksi valitsijamiehiä ja suuren valiokunnan jäseniä valittaessa sekä selonteko vaalilakiehdotuksesta.

yhtenäiselle esiintymiselle koko kansan nimissä ja mahdollisuuden kansan laajojen kerrosten yhteisten etujen huomioon ottamiselle.¹⁴

Kaksikamarijärjestelmän etuina kansanedustuslaitosta organisoitaessa eduskunnan uudistamiskomitea ensi sijassa näyttää ajatelleen toisaalta asiain käsittelyä kahteen eri kertaan ja sen mukanaan tuomaa tarkkuutta ja toisaalta sitä, että kaksikamarijärjestelmässä — mikäli kamarit ovat tasaveroisia poliittiselta vaikutusvallaltaan — voidaan vähentää tilapäisen tai pienen enemmistön vaikutusvaltaa. Vielä mietinnössä todetaan, että komitea on, »estääkseen eduskunnan politiikassa syntymästä äkillisiä suunnan muutoksia», ehdotukseensa ottanut määräyksiä siitä, että pätevän päätöksen aikaansaamiseen perustuslakia, uutta taikka lisättyä suostuntaa, uutta pysyväistä veroa taikka valtionlainan ottamista koskevassa asiassa vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö. Samalla tavoin perustellen — avoimesti enemmistöperiaatteen vastaisesti — ehdotettiin, että perustuslakien yleensä aina ja muiden lakiehdotusten, mikäli kolmasosa eduskunnan jäsenistä sitä vaatii, on jätävä lepäämään ensimmäisiin uusien vaalien jäljestä kokoontuviin valtiopäiviin.¹⁵

Komiteamietintöön liitetyissä E. N. Setälän ja Yrjö Sirolan vastalauseissa puututtiin lepäämään jättämissäännöstöön. Setälä pelkäsi lepäämään jättämismahdollisuuden muodostuvan eduskunnan vähemmistön käytettävissä olevaksi jarrutuskeinoksi. Hän arveli, että vähemmistö tai vähemmistöliittoutumat, jotka muodostavat kolmasosan eduskunnasta, voisivat pysäyttää lainsäädäntötyön koko vaalikauden ajaksi. Hän ennusti, että lepäämään jättämistä hyväkseen käyttävät vähemmistöt saattaisivat viivytellä yhteiskuntakehityksen edellyttämiä uudistuksia.¹⁶

¹⁴ Eukm s. 58. Samalla kun komiteamietinnössä perustellaan yksikamarijärjestelmän hyväksi tapahtunutta valintaa, painotetaan niitä etuja, joita kaksikamarijärjestelmä voisi tarjota. Mietinnössä kerrotaan, että yksikamarisessakin eduskunnassa näyttää kuitenkin olevan järjestettävissä menettely, jolla kaksikamarijärjestelmän tärkeimmät edut voidaan saavuttaa. Komiteamietinnössä painotetaan valintaan vaikuttaneena tekijänä väestön tuntemaa epäluuloa kamareihin jaettua kansanedustuslaitosta kohtaan. Komitea toisin sanoen myönsi yleisen mielipiteen vaikuttaneen työskentelyyn. Eukm s. 63.

¹⁵ Ks. eukm s. 62. Komitea katsoi selostetuilla säännöksillä saavutettavan saman konservatiivisen vaikutuksen kuin kaksikamarijärjestelmän toimintaan liittyvällä säännöllä, jonka mukaan lakiehdotukset raukeavat, elleivät kamarit niistä sovi.

¹⁶ Ks. eukm s. 135. Setälä ei tulevaisuutta pohtiessaan pystynyt arvaamaan, että määrätyissä oloissa eduskunnan vähemmistö, äänestämällä lakiehdot-

Setälä piti lepäämään jättämismahdollisuutta periaatteessa hyväksyttävänä liian vähän valmisteltujen, puutteellisesti käsiteltyjen lakiehdotusten haitavaikutusten estämiseksi. Hän tahtoi rajata säännösten koskemaan pelkästään kansanedustajain aloitteesta käsiteltäviksi otettuja lakiehdotuksia sekä niitä hallituksen esittämiä lakiehdotuksia, jotka suuri valiokunta ehdottaa hylättäväksi.^{17, 18}

Komitean ehdottamat lepäämään jättämissäännökset sisältyivät valtiopäiväjärjestysehdotuksen 58, 59 ja 62 §:iin. 58,4 § sisälsi säännöksen menettelystä äänestettäessä lepäämään jättämisestä. Sen mukaan lepäämään jättämistä tarkoittava ehdotus on tehtävä kolmannessa käsittelyssä ennen äänestysesityksen tekemistä lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Mikäli tällainen ehdotus tehdään, keskeytetään lakiehdotuksen kolmas käsittely ja asia pannaan pöydälle seuraavaan täysistuntoon, jolloin ehdotuksesta äänestetään. Mikäli vähintään yksi kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä kannattaa lepäämään jättämistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan sellaisena kuin se toisessa käsittelyssä on hyväksytty, lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä kokoontuviin varsinaisiin valtiopäiviin. 59 § sisälsi säännökset lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelystä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Saman säännöksen mukaan lepäämään jäänyt lakiehdotus ei estä antamasta uutta esitystä asiasta, jota lepäämään jätetty lakiehdotus koski. 62,3 §:n mukaan kahden käsittelyn asioita ei voitu äänestää lepäämään.¹⁹

tuksen lepäämään, saattaisi lopullisesti estää lakiehdotuksen hyväksymisen. Setälän erivä mielipide osoittaa, että jyrkästikin lepäämään jättämissäännöstöä vastustaneet komitean jäsenet pitivät selvänä, ettei lepäämään jättämissäännöstö voi muodostua vähemmistön käytettävissä olevaksi lainsäädännön estämisvallaksi muulloin kuin siinä poikkeustapauksessa, että lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin joudutaan tekemään korjauksia vaalien jälkeisessä käsittelyssä. Ks. myös Lahtinen, s. 101.

¹⁷ Ks. eukm s. 135.

¹⁸ Eukm s. 177. Varsinaisessa komiteamietinnössä ei lepäämään jättämissäännösten omaksumista perusteltu viittaamalla mahdollisuuteen, että valitsijat voisivat ilmaista kantansa lakiehdotuksesta.

¹⁹ 62,3 § kuului: Tällaisiin kysymyksiin nähden alkoon tehtäkö ehdotusta, että asia on jätettävä lepäämään seuraaviin valtiopäiviin.» Saman pykälän ensimmäisessä momentissa oikeutettiin eduskunta lähettämään suureen valiokuntaan muitakin kuin lainsäädäntöasioita. Säännöksen mukaan tällöin »sovelletaan 58 §:n määräyksiä, kuitenkin siten, että asia otetaan ainoastaan kahden käsittelyn alaiseksi ja ratkaistaan toisessa käsittelyssä.» Kun säännöksen ensimmäisessä momentissa viitattiin lepäämään jättämissäännöksen sisältävään 58 §:ään, oli ehkä

Eduskunnan uudistamiskomitea ehdotti säännöstön koskemaan kaikkia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä lakiehdotuksia; komitea ei ehdottanut minkään lakityypin kohdalla poikkeusta yleisestä lepäämään jättämisoikeudesta.

2.2. Keisarillisen esityksen valmistelu

2.2.1. Esitysehdotuksen laatiminen

Eduskunnan uudistamiskomitean mietintöön sisältyneiden lakiehdotusten saattaminen säätyvaltiopäivien käsiteltäväksi edellytti, että keisari suostui antamaan lakiehdotukset Suomen Valtiosäädylle. Tämän vuoksi lakiehdotukset oli esiteltävä keisarille hyväksyttäväksi. Eduskunta uudistuksen nopeuttamiseksi senaatti osallistui valmistelutyöhön käsittelemällä uudistusta jo ennen komitean ehdotuksen valmistumista. 22. 1. 1906 asetettiin erityinen senaattorivaliokunta käsittelemään komiteamietintöä.²⁰ Senaattorivaliokunnan mahdollisesti pitämää pöytäkirjaa tai laatimia

tarkoituksenmukaista lausua julki lepäämään jättämiskielto, huolimatta siitä, että maininta asian tulemisesta vain kahteen käsittelyyn jo sulki pois vasta kolmannessa käsittelyssä esille tulevan lepäämään jättämismahdollisuuden. Kun komitean ehdotuksen 62 §:ää verrataan sittemmin hyväksytyyn 1906 VJ:n 62,1 §:ään todetaan, että sanamuotoa täsmennettiin myöhemmin poistamalla virheelliseen tulkintaan johtava »kuitenkin» sana, joka liian voimakkaasti viittasi lepäämään jättämismahdollisuuden sisältävään lainsäätämisyjärjestykseen. »Kuitenkin» sanan tultua poistetuksi muodostui kahden käsittelyn asioita koskeva lepäämään jättämiskielto entistään tarpeettomammaksi.

Selvästi virheellisenä on pidettävä komitean ehdottaman 62 §:n ilmausta »jätettävä lepäämään seuraaviin valtiopäiviin»: komitean ehdotuksen 58 §:n mukaan päätös lepäämään jättämisestä siirsi lakiehdotuksen käsittelyn määrättyille, vaalien jäljellä pidettävälle valtiopäiville, eikä tämä siirtymä suinkaan aina voinut tarkoittaa seuraavia valtiopäiviä. Sanonta oli sopusoinnussa 58 §:n kanssa vain tilanteessa, jolloin lepäämään jättäminen suoritetaan vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä. Tämä epätasällisyys tuli osittain korjatuksi eduskunnan uudistamiskomitean laatiman valtiopäiväjärjestysehdotuksen myöhemmissä käsittelyvaiheissa. Ilmaisun »seuraaviin valtiopäiviin» korvattiin ilmaisulla »joihinkin seuraaviin valtiopäiviin». Tätä korjattua muotoa ei voida pitää täysin tyydyttävänä, sillä se näyttää sisältävän mahdollisuuden, että tietty lakiehdotus voitaisiin jättää lepäämään useille eri valtiopäiville.

²⁰ Ks. Senaatin yhteisistunnon ptk 22/1 1906.

muuta asiakirjoja ei ole löydetty. Valiokunnan tekemät muutosehdotukset voidaan kuitenkin selvittää vertaamalla senaatin yhteisistunnon pöytäkirjoissa selostettuja päätöksiä komiteamietintöön.²¹ Senaattorivaliokunta päätyi ehdottamaan eräitä muutoksia lepäämään jättämissään-
nöstöön: esitysehdotukseen ehdotettiin sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan suostuntaa, pysyvää veroa taikka valtiolainaa koskevaa päätöstä ei voitaisi jättää lepäämään.²² Tätä lisäystä ei perusteltu senaatin esitysehdotuksen perusteluissa eikä aikanaan säätyjen käsiteltäväksi jätetyn armollisen esityksen n:o 11 perusteluissa.²³

2.2.2. Esitysehdotuksen käsittely venäläis-suomalaisessa neuvottelukunnassa

Senaatin hyväksyttyä ehdotuksen esitykseksi uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi keisari asetti venäläisistä ja suomalaisista kokoonpannun neuvottelukunnan tutkimaan eduskuntauudistusta. Neuvottelukunnan

²¹ Seitkari, s. 94 toteaa, etteivät senaattorivaliokunnan asiakirjat ole tutkijain käytettävissä. Valtiopäiväjärjestysehdotusta, vaalilakiehdotusta ja ehdotusta välittäviksi säännöiksi käsiteltiin senaatin yhteisistunnoissa useita kertoja. Laajin keskustelu ja äänestyksiä suoritettiin 5.3.1906. Ks. Senaatin täysistunnon ptk 5/3 1906.

²² Ks. Alamainen ehdotus keisarillisen Majesteetin armolliseksi esitykseksi Suomen Valtiosäädylle uudesta valtiopäiväjärjestyksestä sekä vaalilaista Suomen Suuriruhtinaanmaalle, 61 § (sisältyy liitteenä senaatin pöytäkirjaan 5/3 1906). Ehdotettu säännös kuului seuraavasti: »Mitä 57 §:ssä on säädetty, noudatettakoon niinkään, kun kysymys koskee säännöksiä, joiden mukaan suostuntaa tai pysyvää veroa on suoritettava taikka valtiolainan ottamista, kuitenkin niin, että sellaista asiaa ei voida jättää lepäämään ja että ehdotus uudesta tai lisätystä suostunnasta taikka uudesta pysyvästä verosta taikka valtiolainan ottamisesta katsottakoon rauenneeksi, ellei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.» Tähän säännökseen lisättiin sittemmin sanojen »pysyvää veroa» jälkeen sanat»jonka päättäminen on eduskunnan asiana» venäläis-suomalaisen neuvottelukunnan käsittelyn jälkeen. Ilmeisesti tarkoituksena oli selvästi osoittaa, että keisarille kuuluva oikeus säätää Suomea koskevasta tulliverotuksesta ei eduskuntauudistuksen yhteydessä kaventunut.

²³ Seitkari, s. 96 luettelee senaattorivaliokunnan ehdottamat muutokset valtiopäiväjärjestysehdotukseen ja toteaa niitten tarkoittaneen muodollisia uudistuksia. Hän ei näytä huomanneen tätä verolainsäätämisyjärjestykseen tehtyä muutosta, jota ei voida pitää muodollisena.

toiminnan päätökseksi laadittiin pöytäkirja, johon koottiin jäsenten tekemät muutosehdotukset ja vastapuolen niistä antamat lausunnot.²⁴

Neuvottelukunnan venäläiset jäsenet kiinnittivät huomion lepäämään jättämissäännöstöön. He päättelivät, että säännöstö tulee vastaisuudessa johtamaan hankaluuksiin esim. siten, että asiain käsittely voi lykkääntyä vuosikausia. Säännöstö asettaa eduskunnan kolmasosan tilanteen herraksi. Neuvottelukunnan venäläiset jäsenet laskelmoivat, että vähemmistö voisi — vaatimalla asian lykkäämistä — pakottaa hallituksen ryhtymään poikkeuksellisiin toimenpiteisiin ja hajoittamaan eduskunnan, vaikka kaksi kolmannesta eduskunnasta ei sitä toivoisikaan.

Neuvottelukunnan suomalaisilla jäsenillä oli ilmeisiä vaikeuksia perustellessaan suunnitellun mekanismin tarkoituksenmukaisuutta. He esittivät, että säännöstöllä yritetään siirtää yleensä kaksikamarijärjestelmään liittyviä etuja suunniteltuun yksikamarijärjestelmään. Säännöstö tuotaisi lisäksi takeet sellaisten asiain kiirehtimistä vastaan, joita vastustaa eduskunnassa huomattavan suuri vähemmistö.²⁵

Vaikka neuvottelukunnan venäläiset jäsenet epäilivätkin lepäämään jättämissäännösten aiheuttavan eduskuntatyön käytännölliselle järjestykselle tuntevia vaikeuksia, he eivät ehdottoman jyrkästi vastustaneet säännösten sisällyttämistä valtiopäiväjärjestykseen. Venäläiset kiinnittivät huomion siihen, että lepäämään jättämissäännöstö tuli ehdotuksen mukaan koskemaan sekä varsinaisilla että ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltäviä lakiehdotuksia. He näyttävät ajatelleen, että ylimääräiset valtiopäivät tulevat käsittelemään vain keisarin antamia, poikkeuksellisten olojen vaatimia lainsäädäntöaloitteita kuten kiihistilalakeja. Tämän vuoksi he päättäväisesti vastustivat lepäämään jättämismahdollisuuden ulottamista ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltäviin lakiehdotuksiin. »Hallitus tarvitsee viivytyksetöntä kansanedustajien vastausta» totesivat venäläiset jäsenet »ja sellainen vastaus, olkoonkin että se on kielteinen, täytyy saada heti». Neuvottelukunnan venäläiset jäsenet pitivät yli-

²⁴ Venäläis-suomalaisen neuvottelukunnan kokoonpanoa, asettamista ja tehtäviä on yksityiskohtaisesti käsitellyt Seitzkari, s. 98 ss.

²⁵ Neuvottelukunnan venäläisinä jäseninä toimivat puheenjohtajana valtioliikkeen sihteerinä Frisch ja muina Venäjän edustajina senaattorit Sergejevski ja Garinin. Suomalaisina jäseninä olivat senaattorit Mechelin ja Gripenberg. Keskustelusta laadittiin venäjänkielinen pöytäkirja, johon merkittiin esitetyt mielipiteet ja ne kohdat, joissa päästiin yksimielisyyteen. Kappale alkuperäistä pöytäkirjaa sisältyy valtionarkistossa säilytettäviin Mechelinin asiakirjoihin (Mechelinska samlingen n:o 29, osasto »Representationsreformen»).

määräisiä valtiopäiviä koskevan lepäämään jättämiskiellon sisällyttämistä esitysehdotukseen välttämättömänä.

Neuvottelukunnan suomalaiset jäsenet eivät uskoneet, että eduskunnan vähemmistö ei ottaisi huomioon keisarin kiirettä. He esittivät lisäksi peitellysti ajatuksen, että ylimääräisiä valtiopäiviä koskeva lepäämään jättämiskiello voisi johtaa lepäämään jättämissäännöstön kiertoyrityksiin siksi, että esitysehdotukseen ei liitetty säännöksiä, jotka kahlitsisivat ylimääräiset valtiopäivät käsittelemään yksinomaan kiireellisiä lainsäädäntöaloitteita. Varmistaakseen eduskuntauudistuksen nopean ja esteettömän käsittelyn suomalaiset jäsenet tyytyivät lepäämään jättämissäännöstön rajoitukseen, ja hyväksyivät lisäyksen, jonka mukaan ylimääräisille valtiopäiville annettuun hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset on lopullisesti käsiteltävä samoilla valtiopäivillä.²⁶

2.3. Eduskuntauudistuksen käsittely säätyvaltiopäivillä

2.3.1. Keisarillinen esitys n:o 11

Keisarillisen Majesteetin Armollinen esitys Suomen valtiosäädylle uudesta valtiopäiväjärjestyksestä sekä vaalilaista Suomen Suuriruhtinaanmaalle annettiin säädylle 9.5.1906.²⁷

Senaatin esityksen perusteluissa poikettiin jonkin verran niistä näkökohdista, joita eduskunnan uudistamiskomitea oli esittänyt päätyessään asettamaan yksikamarisen kansanedustuslaitoksen kaksikamarijärjestelmän edelle. Komiteamietinnössä ei juuri vertailtu järjestelmiä toisiinsa, mutta senaatin esityksen perusteluihin oli katsottu tarpeelliseksi sisällyttää lyhyt vertailu. Eduskunnan uudistamiskomitea oli perustellut yksikamarijärjestelmään siirtymistä lausumalla, että eduskunta joka muodostaa ainoastaan yhden kamarin, tarjoaa mahdollisuuden yhtenäiseen esiintymiseen ja takaa kansan laajempien kerrostien etujen huomioon ottamisen. Verhottu viittaus yhteiseen esiintymiseen ulospäin saatettiin

²⁶ Ks. Venäläis-suomalaisen neuvottelukunnan pöytäkirja s. 31.

²⁷ Käytän seuraavassa Keisarillisen Majesteetin Armollisesta esityksestä Suomen valtiosäädylle uudesta valtiopäiväjärjestyksestä sekä vaalilaista Suomen Suuriruhtinaanmaalle nimityksiä »esitys n:o 11» ja »senaatin esitys». Kyseessä oli senaatin esitys n:o 11/1905—1906, väliaikaiset valtiopäivät. Ks. Asiakirjat Väliaikaisilta valtiopäiviltä 1905—1906 II.

ehkä lukea viittaukseksi Venäjän valtiojohdon taholta odotettavissa oleviin autonomisen aseman syrjäyttämistä tarkoittaviin aloitteisiin. Maininta yhteisesiintymisestä puuttui senaatin esityksestä. Eduskunnan uudistamiskomitea oli myös viitannut kansalaisten tuntemaan epäluuloon kaksikamarijärjestelmää kohtaan. Tämä perustelu oli senaatin esityksessä miedonnettu lausumaksi, jonka mukaan Suomessa yksikamarijärjestelmä tulee todennäköisemmin kuin kaksikamarijärjestelmä saavuttamaan kansalaisten luottamuksen.

Senaatin esityksessä vertailtiin yksikamarijärjestelmää kaksikamarijärjestelmään. Samalla kun kuvattiin niitä etuja, joita kaksikamarijärjestelmään uskottiin liittyvän huomautettiin, että suhteellisella vaalitavalla, säännöksillä suuresta valiokunnasta sekä määräenemmistösäännöksillä voidaan yksikamarijärjestelmässä saavuttaa kaikki kaksikamarijärjestelmän edut.²⁸ Kaksikamarijärjestelmän etuna pidettiin sitä, että vähemmistön toivomukset tulevat huomioon otetuiksi. Etuna pidettiin lisäksi sitä, että kaksikamarijärjestelmässä eduskuntatyö muodostuu »vakavaksi ja johdonmukaiseksi». Senaatin käsityksen mukaan suhteellinen vaalitapa täydellisesti turvaa vähemmistöjen näkökohtien huomioon ottamisen kansanedustuslaitoksen toiminnassa. Erilaisten vähemmistöjen edustetuksi tulon kansanedustuslaitokseen uskottiin estävän varomattomien päätösten tekemisen ja nopeat muutokset eduskunnan »politiikan suunnassa». Suhteellista vaalitapaa ei kuitenkaan pidetty riittävänä. Senaatin esityksen mukaan johdonmukaisen työskentelyn turvaamiseksi ja nopeiden poliittisten muutosten estämiseksi perustuslakiin on sisällytettävä määräenemmistösäännöksiä ja lepäämään jättämisinstituutti, asiain käsittely useaan kertaan täysistunnoissa ja lakehdotusten tarkastus suuressa valiokunnassa.²⁹

Yhteenvedona voidaan senaatin esityksen perusteluista todeta, että määräenemmistösäännöksiä ja lepäämään jättämissäännösten vaikutuksen uskottiin kehittyvän ensisijassa lainsäädännön teknistä tasoa parantavaksi. Senaatin esitykseen ei otettu eduskannanuudistamiskomitean käyttämää ilmaisua »enemmistön sorto», joka suoraan viittasi lepäämään jättämissäännösten poliittiseen vaikutukseen.

Senaatin esityksen lausumat lepäämään jättämissäännösten teknisistä yksityiskohdista ovat varsin niukat. Todetaan vain, että eräät asiat

²⁸ Ks. esitys n:o 11, s. 1.

²⁹ Ks. esitys n:o 11, s. 2.

»määrätyn vähemmistön vaatimuksesta ovat jätettävät lepäämään joihinkin seuraaviin valtiopäiviin, joille on valittu uudet edustajat». Senaatti ei viitannut mahdollisuuteen, että valitsijat saisivat vaaleissa ratkaista lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältämän lainsäädäntöky-symyksen, vaan korosti, että sama lakiehdotus käsitellään kahteen kertaan, jälkimmäisellä kerralla vaaleissa uudistetun kansanedustuslaitoksen toimesta.

Verrattaessa senaatin esityksen sisältämiä lepäämään jättämistä koskevia perusteluja eduskunnan uudistamiskomitean esittämiin näkökohtiin voidaan todeta senaatin olleen huomattavasti komiteaa varovaisempi. Arvailujen varaan on jätettävä, johtuiko senaatin esityksen perustelujen niukkuus ja lepäämään jättämissäännösten ymmärtäminen lainsäädäntötekniiseksi erikoisuudeksi pelosta, että säännösten vaikutusten laaja erittely johtaisi eduskunnan uudistuksen vaikeutumiseen, vaiko siitä, että senaatin käsitys lepäämään jättämissäännösten merkityksestä poikkesi eduskunnan uudistamiskomitean odotuksista. Lepäämään jättämissäännösten soveltamisalaa selvitettäessä käytettävissä olevan argumenttiaineiston osalta on näin ollen todettava, että aivan tarkkaa tietoa siitä, mihin lepäämään jättämissäännöillä alkuaan pyrittiin, ei ole käytettävissä. Eduskunnan uudistamiskomitea näyttää tarkoittaneen lepäämään jättämissäännöillä enemmistöperiaatteen vastaista mekanismia, kun taas senaatin esityksen perustelujen mukaan lepäämään jättämissäännöstö tarkoitettiin menettelytavaksi, jolla pyrittiin kohottamaan lainsäädännön tasoa.

Senaatin esitykseen sisältyvän valtiopäiväjärjestysehdotuksen lepäämään jättämistä koskevat säännökset vastasivat varsin tarkoin eduskunnan uudistamiskomitean ehdottamaa lepäämään jättämissäännöstöä. Muutoksina olivat senaattorivaliokunnan ehdottama verolakeja koskeva lepäämään jättämisoikeutta rajoittava säännös ja venäläis-suomalaisen neuvottelukunnan ehdottama ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävään hallituksen esitykseen perustuvan lakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittava kielto.

2.3.2. Lepäämään jättämissäännösten käsittely säätyvaltiopäivien perustuslakivaliokunnassa

Eduskunnan uudistamiskomitean mietinnön valmistuttua perustuslakivaliokunta ryhtyi jo ennen senaatin esityksen antamista käsittelemään

eduskuntareformia komitean laatimien lakiehdotusten pohjalta. Valiokunta ehti käsitellä lakiehdotukset kahteen kertaan, ennen kuin senaatin esitys 9. 5. 1906 annettiin säädylle.³⁰

Kuten eduskuntauudistuksen käsittelyn kaikissa muissakin vaiheissa myös perustuslakivaliokunnassa kiinnitettiin päähuomio kansanedustajien vaalitapaan ja äänioikeutta koskeviin säännöksiin. Ennen senaatin esityksen antamista suoritetuissa valiokunnan istunnoissa ei lepäämään jättämissäännöstöön kiinnitetty huomiota, vaan eduskunnan uudistamiskomitean ehdottamat säännökset hyväksyttiin yksimielisesti.³¹ Senaatin esityksen tultua valtiopäivien käsiteltäväksi kiinnittyi perustuslakivaliokunnan huomio vain yhteen lepäämään jättämissäännösten osaan; käsiteltäessä esitystä 10. 5. aiheutti venäläis-suomalaisen neuvottelukunnan työn tuloksena syntynyt ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskielto keskustelun. Eduskunnan uudistamiskomitean jäsenenä toiminut Danielson huomautti, että lepäämään jättämisen tuottamaan vähemmistösuojaan syntyy huomattava rajoitus, jos senaatin ehdotus hyväksytään. Hän piti mahdollisena, että hallitus saattaisi käyttää ylimääräisiä valtiopäiviä koskevaa lepäämään jättämiskielloa hyväkseen varsinaisten valtiopäivien äänestettyä hallituksen tärkeänä pitämän lakiehdotuksen lepäämään. Ylimääräisillä valtiopäivillä hallitus voisi väkijäisesti ja vastoin vähemmistön kantaa toteuttaa poliittiset päämääränsä. Danielson arveli, että menettelytapa olisi erikoisen houkutteleva käsiteltäessä poliittisesti tärkeitä lakiehdotuksia. Tällaisen kehityksen varalta hän ehdotti valtiopäiväjärjestykseen säännöstä, jonka mukaan ylimääräiset valtiopäivät olisi valittava erityisillä vaaleilla. Tällöin valitsijat voisivat ilmaista käsityksensä lakiehdotuksiin ottamalla äänestyksessä huomioon ne asiat, joita ratkaisemaan ylimääräiset valtiopäivät kutsutaan koolle.³²

Perustuslakivaliokunnassa keskusteltiin vilkkaasti Danielsonin ehdotuksesta. Estlander vastusti Danielsonin ehdottamaa menettelytapaa ja korosti, että ylimääräisten valtiopäivien valitseminen vaaleilla merkit-

³⁰ Ks. 1905—1906 väli aikaisten valtiopäiväin perustuslakivaliokunnan memoriaalipöytäkirja. Asiakirjoja säilytetään eduskunnan kirjaston arkistossa. Memoriaalipöytäkirjaa ei ole puhtaaksikirjoitettu eikä varustettu juoksevin numeroin, minkä vuoksi tyydyn viittaamaan vain pöytäkirjojen otsikkoon merkittyihin päivämääriin.

³¹ Ks. perustuslakivaliokunnan memoriaalipöytäkirja 27/4.

³² Ks. perustuslakivaliokunnan memoriaalipöytäkirja 10/5.

sisi vähemmistösuojan mitätöimistä. Takeeksi hätäisiä, pienellä enemmistöllä tehtyjä päätöksiä vastaan Estlander tahtoi lisätä valtiopäiväjärjestykseen ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltäviä asioita koskevan määräenemmistösäännöksen. Valiokunnan jäsen Mikkola ei hänkään ollut tyytyväinen Danielsonin ehdotukseen ja huomautti, että valtiopäiväjärjestysehdotuksen 19 §:n mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä voidaan käsitellä muitakin kuin kokouskutsussa mainittuja asioita. Näin ollen ei kutsun julkaiseminen ennen vaaleja voinut johtaa siihen, että valitsijat saattaisivat ilmaista mielensä kaikista ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävistä asioista.

Danielsonin ja Estlanderin esittämiä muutosehdotuksia ylimääräisiä valtiopäiviä koskevaan menettelymuutosäännökseen ei käsitelty yksityiskohtaisesti. Keskustelu tyrehtyi Grotenfeltin ja Fellmanin esittämään arvioon, jonka mukaan olisi poliittisesti epätarkoituksenmukaista muuttaa senaatin esitykseen sisältyviä säännöksiä. Grotenfelt piti todennäköisenä, että muutosehdotukset tulisivat näyttämään kunniattomilta (ohederliga) ja aiheuttamaan suuttumusta hallituksen silmissä. Fellman huomautti, että ehdotuksen sanamuoto on syytä hyväksyä muuttamattomana, jottei riskeerattaisi lain vahvistusta. Nämä varoittavat sanat ilmeisesti johtivat muutosehdotuksien hylkäämiseen. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ehdottanutkaan muutoksia lepäämään jättämissä sääntöön, sisällytettiin valiokunnan mietintöön autenttisen tulkinnan tavoin vaikuttavaksi tarkoitettu lausunto. Siinä perustuslakivaliokunta ilmoitti huolestumisensa ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan lepäämään jättämissä kiellon mahdollisen väärinkäyttämisen johdosta.³³

2.3.3. Perustuslakivaliokunnan mietintö

Perustuslakivaliokunta laati eduskuntauudistuksesta verraten laajan mietinnön. Samaan tapaan kuin eduskunnan uudistamiskomitea ja senaatti myös perustuslakivaliokunta korosti kaksikamarijärjestelmän etuja. Valiokunta ei yrittänytäkään eritellä sen haittavaikutuksia eikä verrata sitä yksikamarijärjestelmään, vaan korosti erityisesti ensimmäisen kamarin merkitystä. Sen uskottiin muodostavan orgaanin, jonka

³³ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 1, asiakirjat väliaikaisilta valtiopäiviltä 1905—1906 II, s. 8 s.

avulla voitiin ottaa huomioon tärkeitä, vähemmistöjen kannattamia näkökohtia, jotka ovat arvokkaita koko yhteiskunnan etuja ajatellen. Kaksikamarijärjestelmän etuihin luettiin lisäksi se, että »ennenaikaiset päätökset vältetään» ja asiat saadaan perinpohjaisesti valmistelluiksi käsittelemällä niitä kahdessa eri paikassa. Nämä kaksikamarijärjestelmän tärkeiksi koetut ominaisuudet — vähemmistön vaikutusvallan korostuminen ja asiain käsittelyn perusteellisuus — voitiin valiokunnan käsityksen mukaan saavuttaa suhteellisilla vaaleilla ja vaikeuttamalla käsittelyjärjestystä. Menettelyn perusteellisuus, vakavuus ja johdonmukaisuus katsottiin saavutettavan sisällyttämällä valtiopäiväjärjestykseen määräenemmistösäännöksiä, lepäämään jättämissäännöstö ja järjestämällä asiain moninkertainen käsittely täysistunnossa ja suuressa valiokunnassa. Senaatin esityksen perustelujen tapaan perustuslakivaliokunnan mietinnössäkkin vältettiin korostamasta lepäämään jättämissäännöstön ja määräenemmistösäännösten konservoivaa vaikutusta ja tyydyttiin väittämään, että nuo säännökset lähinnä tulevat nostamaan lainsäädäntötyön teknistä tasoa.

Perustuslakivaliokunta puuttui venäläis-suomalaisessa neuvottelukunnassa syntyneeseen säännösehdotukseen, jonka mukaan ylimääräisille valtiopäiville annettuun esitykseen sisältyvää lakiehdotusta ei saa jättää lepäämään. Valiokunta katsoi säännöksen sisältävän mahdollisuuden, että hallitus joka nojautuu eduskunnan enemmistöön, saattaa pyrkiä käyttämään tuota poikkeussäännöstä keinona ratkaista riidanalaiset lainsäädäntökysymykset yksinkertaisella enemmistöllä silloinkin, kun vastaavanlainen lakiehdotus on tullut edellisillä varsinaisilla valtiopäivillä äänestetyksi lepäämään. Kuten edellä jo todettiin, perustuslakivaliokunta ei rojhennut ehdottaa tuota poikkeussäännöstä hylättäväksi. Sen sijaan valiokunta pyrki vaikuttamaan vastaiseen päätöksentekoon toteamalla, ettei kuvattu menettelytapa soveltuisi »valtiopäiväjärjestyksen henkeen».³⁴

³⁴ Jäljennän valiokunnan mietinnön ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan kohdan, koska säännöstä käytettiin myöhemmin juuri sillä tavalla, jonka perustuslakivaliokunta yritti lausumallaan estää. »Viimeksimainittu määräys muodostaa olennaisen poikkeuksen 57 §:n 5 momentissa lausutusta periaatteesta. Sen ottaminen armolliseen esitykseen on ilmeisesti aiheutunut siitä, että asia, jonka käsittelyä varten hallitsija on katsonut tarpeelliseksi kokoonkutsua ylimääräiset valtiopäivät, saattaa olla niin kiireellinen, että sen ratkaisun lykkäminen ei saa tulla kysymykseen. Sillä tavoin kuin säännös on muodosteltu,

Perustuslakivaliokunta ei puuttunut — ylimääräisiä valtiopäiviä koskevaa säännöstä lukuunottamatta — lepäämään jättämissäännösten yksityiskohtiin. Valiokunnan lausumat säännöstöstä olivat lyhyitä ja ylimalkaisia. Perustuslakivaliokunta ei yrittänytkaan esittää arvioita säännösten vastaisesta vaikutuksesta vaan hyväksyi lepäämään jättämissäännösten senaatin ehdottamassa muodossa yksimielisesti. Mietintöön liitetystä viidessä perustelusta ja muutosehdotuksia sisältäneessä vastalauseesta ei lainkaan käsitelty lepäämään jättämissäännöstä.³⁵

Eduskuntauudistuksen sisältäneiden lakiehdotuksien käsittelyssä säätyvaltiopäivien täysistunnoissa ei puututtu lepäämään jättämissäännösten vaan se hyväksyttiin muutoksitta. Istunnoissa keskityttiin äänioikeuteen liittyviin kysymyksiin ja vaalitapaan.³⁶

Keisari vahvisti eduskuntauudistuksen sisältäneet lait 20. 7. 1906 määräten valtiopäiväjärjestyksen ja vaalilain astumaan voimaan 1. 1. 1907.

2.4. Arviot lepäämään jättämissäännöstöstä lehdistössä eduskuntauudistuksen aikaan

Sanomalehdistössä seurattiin kiinteästi eduskunnan uudistamiskomitean toimintaa. Jo ennen komitean nimittämistä oli eri puolueiden lehdistössä julkaistu yleisluontoisia kannanottoja uuden eduskunnan organisoitavasta. Kirjoituksissa ei puututtu yksityiskohtiin, vaan keskityttiin vaatimaan äänioikeuden laajentamista ja esitettiin perustelusta kaksikamarijärjestelmän valinnan puolesta. Välittömästi komitean nimittämisen jälkeen julkaistiin Uudessa Suomettaressa yksityiskohdainen yksikamarisen kansanedustuslaitoksen järjestysmuotoa koskeva suunnitelma. Se sisälsi joukon säännösehdotuksia, jotka sittemmin omaksuttiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen. Kirjoituksessa ehdo-

se ei kuitenkaan tee mahdolliseksi sitä, että hallitus, joka voipi nojautua kamarin enemmistöön, saattaisi tulla houkuteluksi tätä tietä perille ajamaan toisen tai toisen lakiehdotuksen hyväksymisen, joka voidaan ratkaista yksinkertaisella enemmistöllä, mutta edellisellä kerralla on jätetty lepäämään...» Ks. prvm 1/esitys n:o 11/1905—1906 väliaikaiset valtiopäivät, Asiak II.

³⁵ Ks. prvm 1/esitys 11/1905—1906 väliaikaiset valtiopäivät, Asiak II.

³⁶ Porvarissäädyn ptk 28/5 1906 s. 571—650, Talonpoikaissäädyn ptk 28/5 1906, Pappissäädyn ptk 28/5 1906 s. 648—653 ja Aatelissäädyn ptk 28/5 1906 s. 413—438.

tettiin muun muassa säännöstä, joka asiallisesti vastasi sittemmin lopullisesti muotoutunutta lepäämään jättämissäännöstöä: »Jos määräosa eduskunnan jäsenistä (esim. 1/3 tai 2/5) ennen kolmatta lukemista nimenomaan vaatii, on esillä olevan lainsäädäntökysymyksen lopullinen ratkaisu lykättävä niille valtiopäiville, jotka uusien vaalien jälkeen ensiksi kokoontuvat.»³⁷

Asiain käsittelyä eduskunnan uudistamiskomiteassa voitiin seurata lehdistössä, sillä komitea antoi työnsä kuluessa toistuvasti tiedonantoja periaatepäätöksistään julkisuuteen.³⁸ Lehdistössä käsiteltiin vilkkaasti keskeisiä ratkaisuja, kuten valintaa yksi- ja kaksikamarijärjestelmän välillä sekä äänioikeuden laajuutta. Lepäämään jättämissäännöstöön, saattikka sen yksityiskohtiin ei juuri puututtu ennen komitean ehdotuksen valmistumista.³⁹ Lisäksi julkaistiin laajoja selontekoja kansanedustus-

³⁷ Ks. Uusi Suometar 6. 12. 1905, suunnitelman 26 kohta. Kysymyksessä oli vanhasuomalaisen asettaman työryhmän ehdotus. Työryhmän jäseninä olivat J. R. Danielson, Onni Hallsten, P. H. Suuronen, J. K. Paasikivi ja Lauri Ingman. Työryhmän ehdotukseen sisältyivät kaikki lepäämään jättämissäännöstellä sen nykyisessä muodossa tyypilliset tekijät: ehdotus sisälsi eduskunnan määräsuuruiselle vähemmistölle muodostuvan vallan lykätä asian käsittelyä, vähemmistö laskettiin kaikista eduskunnan jäsenistä ja lykkääminen merkitsi lopullisen päätöksenteon siirtymistä vaalien jälkeiseen aikaan.

Toinen lepäämään jättämissäännöstöä ennakoiva ehdotus sisältyi vuonna 1905 painettuun lentokirjaseen »En eller tvåkamarsystem», Helsingfors 1905. Lentokirjaseen ei ole merkitty kirjoittajan nimeä, vaan se on allekirjoitettu nimimerkillä »Konstitutionella medborgare». Kappale lentokirjasta sisältyy Mechelinin asiakirjakokoelmaan valtionarkistossa (Mechelinska samlingen, kansio 29). Sama kirjoitus on suomenkielisenä E. N. Setälän asiakirjakokoelmassa (Kansio 27). Kirjasessa pohditaan valintaa kaksikamarijärjestelmän ja yksikamarijärjestelmän välillä. Luonnokseen yksikamarijärjestelmästä sisältyy kohta »Obligatoriskt uppskof med det definitiva afgörandet om minst 1/3 af kammarens närvarande medlemmar det påyrka.»

Edellä selostetut ehdotukset laadittiin ennen kuin eduskunnan uudistamiskomitea aloitti työskentelynsä. Näin ollen ei voida väittää komitean keksineen ajatusta lepäämään jättämissäännöstöstä. On todennäköistä, että joko Paasikivi tai Danielson esittelivät lepäämään jättämissäännöstöä muistuttavia, vanhempia ehdotuksia komitean istunnoissa sen jälkeen kun komitea oli luopunut suunnitelmasta osastojakoon perustuvasta kansanedustuslaitoksesta.

³⁸ Helsingin Sanomat 13. 3. 1906, jossa komitean jäsen E. N. Setälä selostaa komitean työskentelyä ja perustelee noudatettua julkisuutta.

³⁹ Ks. esim. Uusi Suometar 6. 12. 1905 ja Sosialistinen aikakauslehti 2. 1. 1906 s. 18 »Katsauksia».

laitosten historiasta, kokoonpanoista, vaalijärjestelmistä ja äänioikeuden vaihtelevista rajoitusperusteista eri maissa.⁴⁰

Eduskunnan uudistamiskomitean mietinnön valmistuttua tyydyttiin päivälehdissä edelleen uudistuksen pääpiirteittäiseen käsittelyyn. Vasta eduskuntauudistuksen loppuvaiheessa säätykäsittelyn päätyttyä esitettiin joitakin näkökohtia lainsäätämisyjärjestyksestä ja lepäämään jättämissäännöstöstä. Arvostelu tuli sosialidemokraattisen lehdistön taholta. Eräissä kirjoituksissa ymmärrettiin suurta valiokuntaa koskevat säännökset kaksikamarijärjestelmän korvikkeeksi. Lisäksi lainsäätämismenetelyä arvosteltiin »ylen mutkikkaaksi».⁴¹

3. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖSTÖN MUUTOKSET VUODEN 1928 VALTIOPÄIVÄJÄRJESTYKSESSÄ

Suomen valtiollisen aseman muututtua jäi valtiopäiväjärjestys vuodelta 1906 edelleen voimaan. Muutoksesta johtui, että tuo perustuslaki ei enää kaikilta osiltaan ollut ajanmukainen. Näin siitä huolimatta,

⁴⁰ Ajalta ennen komitean asettamista ks. Kansalainen 29.11.1905.

⁴¹ Sosialidemokraattien taholla suhtauduttiin eduskunnan uudistamiskomitean ja senaatin työskentelyyn kärsimättömästi: pelättiin, että väitetty viivytely johtaa uudistuksen epäonnistumiseen. Komitean sosialidemokraattinen jäsen Y. Sirola joutui komiteamietintöön liittämästään vastalauseesta huolimatta ankaran arvostelun kohteeksi ja yritti perustella toimintaansa. Ks. Työmies 16.3.1906, jossa Sirola »lähetettyjen» osastossa selostaa syitä siihen, että hän oli komitean jäsenen kanssa yhtä mieltä suurta valiokuntaa koskevasta säännöksistä. Työmiehen numerossa 16.3.1906 artikkelissa »Työväki ja kuristuspykälät» arvostellaan eduskunnan uudistamiskomitean ehdottamia äänioikeutta rajoittavia säännösehdotuksia. Numerossa 15.3.1906 todettiin, ettei komitea »ole pyrkinyt saavuttamaan rehellistä yksikamarijärjestelmää eikä mutkatonta asiain käsittelyä». Sosialistisessa aikakauslehdessä (5/1906 s. 101) O. V. Kuusinen arvosteli lyhyesti lepäämään jättämissäännöstöä ja suurta valiokuntaa (s. 144) sekä »jarrutusmahdollisuuksia lainsäädännössä» ja »mahdottoman monimutkaista lainsäädäntöasiain käsittelyjärjestystä». Lopuksi Kuusinen esitti maltillisen yhteenvedon eduskuntauudistuksesta toteamalla, että säännöksillä voidaan lainsäädäntöuudistuksia jarruttaa, muttei pysäyttää. Hän piti pahimpana epäkohtana sitä, että eduskunnalta tulee puuttumaan oikeuksia, todellista valtaa.

että valtiopäiväjärjestykseen hyväksyttiin heti itsenäistymisen jälkeen eräitä välttämättömiä muutoksia joilla laajennettiin eduskunnan budjettivaltaa ja kansanedustajain aloiteoikeutta sekä saatettiin voimaan parlamentarismien periaate.

Taitavaksi lainlaatijaksi tunnettu E. N. Setälä sai tehtäväkseen suunnitella muun muassa ehdotuksen uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi; sen valmistuttua asetettiin komitea ehdotusta tarkastamaan ja viimeistelemään. Asetetun komitean toimeksiantoon liitettiin kehoitus välttää muutosehdotuksia, jotka olisivat voineet osoittautua poliittisesti arkaluontoisiksi »valtakysymyksiksi» ja vaarantaa uudistuksen hyväksymisen.⁴²

1906 VJ:n sisältämästä lepäämään jättämissäännöstöstä oli komitean asettamiseen mennessä ehditty saada joitakin kokemuksia. Vaikka säännöstöä oli käytetty vain muutamia kertoja tiedettiin, että se oli tehokas vähemmistöjen käytettävissä oleva vaikutuskeino. Ensimmäisen kerran säännöstöä käytettiin 1911 valtiopäivillä äänestettäessä lepäämään pientilallisia ja Suomen maalaisväestöä koskeva asetusehdotus. Ehdotuksen tarkoituksena oli parantaa tilattoman maanviljelijäväestön — entisten torpparien ja mäkitupalaisten — asemaa. Sosialidemokraatit äänestivät säädösehdotuksen lepäämään sillä he pitivät sen sisältämiä uudistuksia liian vähäisinä.^{42a} Vuoden 1917 I valtiopäivillä eduskunnan vähemmistönä olleet porvarilliset ryhmät ehdottivat eräiden poliittisesti keskeisten uudistusten kuten kunnallislakien ja kahdeksantuntista työpäivää tarkoittaneiden lakiehdotusten lepäämään jättämistä. Nuo sittemmin hylätyksi tulleet ehdotukset näyttävät aiheuttaneen toistaiseksi jyrkimmät reaktiot lepäämään jättämisoikeuden käyttämistä vastaan.^{42b}

⁴² Setälän ehdotus sisältyy valtiopäiväjärjestyksen tarkastamiskomitean asiakirjoihin eduskunnan kirjastossa.

^{42a} Ks. 1911 vp ptk s. 830. Ensimmäinen lepäämään jättämisehdotus tehtiin jo 1908 II valtiopäivillä, mutta se hylättiin. Ks. 1908 II vp ptk s. 2280.

^{42b} Ks. 1917 vp ptk s. 972 ss. ja 976 s. Soikkanen, Hannu: Kansalaisista dokumentteina. Valkoista ja punaista sanankäyttöä v. 1917—1918. 1. Mielipiteiden muovautuminen kohti kansalaissotaa. Helsinki 1967 s. 30 kertoo, että useat porvarilliseen vähemmistöön kuuluneet kansanedustajat pitivät kunnallislakeja liian rohkeasti kansanvaltaisina ja tahtoivat turvautua lakiehdotusten lepäämään jättämiseen. Äänestyksen aikaan eduskunnan ulkopuolella oli suuria mielenosoittajajoukkoja, mm. venäläistä sotaväkeä. S. 143 Soikkanen kertoo, että lepäämään jättämismahdollisuuden vaarantaessa 8 tunnin työaikalain ja kunnallislakien voimaantulon eduskunnassa enemmistönä olevat sosialidemokraatit suun-

Komiteakäsittelyn kuluessa lepäämään jättämissäännöstöä kehiteltiin teknisiltä, joskaan ei poliittisesti keskeisiltä osiltaan eduskuntakokemuksen viitoittamaan suuntaan. Komitea paranteli säännöksiä, joiden mukaisesti päätös lepäämään jättämisestä tehdään, ehdotti lisäyksiä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeistä käsittelyä säänteleviin lainkohtiin sekä eräitä lepäämään jättämiskieltoja. Tarkastelen seuraavassa komitean ehdottamia muutoksia kutakin omana osastonaan.

3.1. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotukset

3.1.1. Päätöksenteko lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään

Komiteamietinnön perusteluosassa todetaan, että 1906 VJ:n 57 §:n mukaan äänestys lepäämään jättämisestä oli toimitettava ilman edellä käyvää selvitystä siitä, onko eduskunnan enemmistö lakiehdotuksen hyväksymisen puolella. 1906 VJ:n 57 §:n mukaan oli mahdollista, että lepäämään voitiin jättää lakiehdotuksia, joita eduskunnan enemmistö ei kannattanut. Tämän vuoksi komitea ehdotti, että ennen äänestystä lepäämään jättämisestä selvitettäisiin, puoltaako eduskunnan enemmistö todella lakiehdotuksen sisältämää ratkaisua. Vain, mikäli näin olisi asianlaita, sallittaisiin äänestys lepäämään jättämisestä.⁴³

3.1.2. Määrävähemmistön suuruus

Komiteaa oli kehoitettu välttämään muutosehdotuksia poliittisesti keskeisiin valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin. Tällöin oli viitattu muun

nittelivat suuria mielenosoituksia, joiden tarkoituksena oli estää lakiehdotusten lepäämään jättäminen. Taimi, Adolf: Sivuja eletystä. Petroskoi 1954 s. 218 s. kertoo, että äänestyspäivänä eduskuntataloa ympäröivät vallankumouksellisten työläisten, sotilaiden ja matruusien monituhantiset joukot. Soikkanen (s. 158) referoi Uusi Päivä nimisen lehden pääkirjoitusta (6. 6. 1917), jonka mukaan Helsingin kunnallisjärjestö oli tehnyt päätöksen suurlakon aloittamisesta siinä tapauksessa, että 8 tunnin työaikalaki ja kunnallislait äänestettäisiin lepäämään. Lepäämään jättämisehdotukset hylättiin.

⁴³ Komiteamietintöjä 1921/21 s. 41. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean istunnoista ei laadittu memoriaalipöytäkirjaa, joten lepäämään jättämissäännöstöstä käytyjä keskusteluja ei voida tarkastella.

muassa lepäämään jättämissäännöstöön. Säännösten teho on suoraan verrannollinen sen vähemmistön suuruuteen, jolle on taattu valta estää lainsäädäntöpäätöksen välitön voimaantulo. Näin ollen on ymmärrettävää, että komitea pidättyi ehdottamasta muutoksia sen vähemmistön suuruutta osoittavaan murtolukuun (1/3), jonka mukaan vähemmistön vaikutusvalta määräytyy. Komiteamietintöön ei liitetty vastalauseita, mutta perusteluosassa selostetaan komitean jäsenen Hannes Ryömän enemmistön käsityksistä poikkeava mielipide. Ryömä katsoi, että valtiopäiväjärjestyksen määräänessäännökset ovat osoittautuneet sellaisiksi, että niiden avulla »kohtuuttoman pieni vähemmistö» voi estää tai viivyttää lainsäädäntötyötä. Ryömä ehdotti, että tavallisen lain lepäämään jättämiseen vaadittaisiin vastaisuudessa 2/5 osaa eduskunnan jäsenistä 1/3 osan sijasta.⁴⁴

3.1.3. *Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeinen käsittely*

1906 VJ 58 §:n mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus käsiteltiin vaalien jälkeisillä valtiopäivillä kuten uusi lakiehdotus. Poikkeuksena yleisestä käsittelyjärjestyksestä oli säännös, jonka mukaan lakiehdotusta ei voitu toistamiseen äänestää lepäämään, ellei siihen ollut tehty muutoksia. Lepäämään jätetyt lakiehdotukset joutuivat näin ollen kahteen kertaan kolmen käsittelyn kohteeksi.

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea ehdotti uutta menettelyta-

⁴⁴ Ks. komiteamietintöjä 1921/21 s. 41 s. Ryömän ehdotuksen hyväksyminen olisi merkinnyt, että lakiehdotuksen lepäämään jättämisen olisi voinut aiheuttaa vähintään 80 kansanedustajaa 67:n sijasta.

Huolimatta siitä, että komiteaa oli kielletty kajoamasta poliittisesti arkaluontoisiin kysymyksiin, se pyrki silti kehittämään säännöksiä, joilla selvästi olisi pienennetty eduskunnan vähemmistöjen vaikutusvaltaa. Komitea tahtoi muuttaa perustuslainsäätämisyjärjestystä ja ehdotti, että määräaikaisen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn lain voimassaoloajan päättyessä voimassaoloa olisi uudella lakiehdotuksella voitu jatkaa enintään yhdellä vuodella. Uuden lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä ehdotettiin poistettavaksi kiireelliseksi julistamismenettely ja lakiehdotus olisi voitu hyväksyä 2/3 osan enemmistöllä annetuista äänistä. Komitea ilmaisi ehdotuksen poliittisen luonteen lausumalla, ettei olisi tarkoituksenmukaista varata varsin pienelle vähemmistölle tilaisuutta estää kerran kiireelliseksi katsotun poikkeuslain väliaikaista jatkamista. Ks. Komiteamietintöjä 1921/21 s. 42.

paa, jonka mukaan lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia ei enää alistettaisi kolmeen käsittelyyn, vaan valiokunnan annettua lakiehdotuksesta lausunnon päätettäisiin hyväksymisestä tai hylkäämisestä ainoassa käsittelyssä. Ehdotusta uudeksi käsittelyjärjestykseksi voidaan tarkastella yhteydessä perustuslain säätämismenettelyyn. 1906 VJ 60,1 §:n mukaan lepäämään hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty lakiehdotus oli vaalien jälkeen »muuttamatta hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä». Käytännössä menettely oli muodostunut sellaiseksi, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset käsiteltiin ainoassa käsittelyssä. On todennäköistä, että käsittelyjärjestys katsottiin tarkoituksenmukaiseksi ja sitä päätettiin ehdottaa sovellettavaksi myös tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin.⁴⁵ Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea päätyi ehdottamaan lepäämään hyväksytyille perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyille lakiehdotuksille samaa käsittelyjärjestystä vaalien jälkeen kuin lepäämään jätetyille tavallisille lakiehdotuksille.⁴⁶

⁴⁵ 1906 VJ 60,1 §:n tulkinta ei ollut aivan ongelmatonta. Ehkä tunnetuin ennakkotapaus, jossa käsittelyjärjestys aiheutti erimielisyyksiä, oli vuoden 1918 toisilla valtiopäivillä lepäämään hyväksytyn hallitusmuotoehdotuksen käsittely 1919 valtiopäivillä. Ks. 1919 vp ptk s. 125 ss. Keskustelun kuluessa edustajat Estlander, Erich, Ritavuori, Kotonen ja Setälä pitivät selviönä, että hallitusmuotoehdotusta ei voida käsitellä kuten uutta lakiehdotusta, eikä siihen näin ollen voida muutoksiakaan tehdä. Erimielisyys käsittelyjärjestyksestä keskittyi kysymykseen, voitiinko lakiehdotus ottaa äänestyksen alaiseksi asiaa valiokuntaan lähettämättä. Tämä keskustelu otettiin huomioon valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintöä laadittaessa. Ks. Komiteamietintöjä 21/1921 s. 43. 1906 VJ 60 §:stä esitettyjen tulkintojen osalta ks. Ahava s. 170 ja Erich, Suomen valtio-oikeus I s. 357 s.

⁴⁶ Komitean asiakirjoihin sisältyy Eino J. Ahlan lausunto. Ahla toteaa Setälän laatimasta luonnoksesta valtiopäiväjärjestykseksi, että sen mukaan ilmeisesti sekä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytyt että lepäämään jätetyt lakiehdotukset on vaalien jälkeen otettava kolmeen käsittelyyn. Ahla totesi, ettei moninkertainen käsittely ollut tarpeen ja ehdotti säännöstä, jonka mukaan »asia uusien vaalien jälkeisillä valtiopäivillä lähetetään valiokuntaan, jonka annettua mietintönsä asia olisi lopullisesti päätettävä yhdessä käsittelyssä, ellei eduskunta tahtoisi sitä lähettää suureen valiokuntaan». Ahla huomautti lausunnossaan lisäksi, että 1906 VJ:stä puuttuivat määräykset vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten käsittelystä ja ehdotti, että näihin sovellettaisiin samaa käsittelyjärjestystä kuin lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin.

3.1.4. Valtiosopimusten eduskuntakäsittely

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys säädettiin aikana, jolloin Suomelta puuttui sekä kansainvälinen toimikelpoisuus että ulkoinen suvereniteetti. Oli itsestään selvää, ettei vanhaan perustuslakiin sisältynyt säännöksiä Suomen tekemien valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä varten. Suomen saatua kansainvälisen toimikelpoisuuden ja ulkoisen suvereenisuuden oli säänneltävä eduskunnan osallistuminen valtiosopimuksien käsittelyyn. Hallitusmuodon tultua voimaan muuttui tilanne sikäli, että HM 33,1 § edellytti eduskunnan suostumuksen saamista tietyille valtiosopimuksille. Kun tällöin oli edelleen voimassa vuoden 1906 VJ, jossa ei otettu huomioon valtiosopimusten käsittelyä, jatkui epätyydyttävä tilanne uuden valtiopäiväjärjestyksen voimaan tuloon saakka. Tilanteen selvittämiseksi valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea sai erillisenä toimeksiantona tehtäväkseen harkita, millä tavoin valtiosopimuksiin liittyvät ratkaisut on eduskunnassa käsiteltävä.⁴⁷ Toimeksiantannon saadesaan komitea oli ehtinyt laatia valmiiksi ehdotuksen valtiopäiväjärjestykseksi.⁴⁸ Valtiosopimusten käsittelyjärjestystä suunnitellessaan komitea käytti asiantuntijoina Robert Hermansonia ja Rafael Erich'iä. Hermanson laati kirjallisen asiantuntijalausannon sekä ehdotuksen valtiosopimusten eduskuntakäsittelyn sääntelemiseksi.⁴⁹

⁴⁷ Ks. oikeusministeriön kirjelmä 15. 12. 1921. E. N. Setälän laatimaan ehdotukseen ei sisältynyt valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskevaa säännöstä.

⁴⁸ Ks. valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö n:o 2. Komiteamietintöjä 2/1922.

⁴⁹ Hermansonin laatima ehdotus ei sisälly komitean asiakirjoihin eduskunnan kirjastossa, mutta teksti on E. N. Setälän asiakirjakansiossa valtionarkistossa. Jäljennän Hermansonin säännösehdotuksen kokonaan, sillä se on laadittu yksinkertaiseen asuun ja niin, että suunniteltu päätöksentekomenettely näkyy siinä varsin selvänä. Komitean hyväksymä käsittelyjärjestyssäännös rakentuu pääosin samoille periaatteille, mutta on tyyllillisistä syistä muutettu niin, että selvyys on kärsinyt. Hermanson ehdotti säädettäväksi kaksi erillistä lainkohtaa. Valtiosopimusten hyväksymisestä Hermanson ehdotti säädettäväksi:

»Ehdotus, joka koskee vieraan vallan (ulkovallan, vieraan valtion) kanssa tehtävään sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten hyväksymistä, olipa kysymys rauhansopimuksesta tai muusta lainsäädäntöä koskevasta valtiosopimuksesta, jota tarkoitetaan hallitusmuodon 33 §:ssä, käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 57 (69) §:n mukaan, sekä, mikäli asia koskee perustuslakia, myöskin noudattamalla mitä VJ 60 (70) §:ssä sanotaan. Sama olkoon

Mietinnön perusteluosassa komitea selosti yksityiskohtaisesti dualistisen periaatteen hengessä valtiosopimusten tekemistä ja valtion sisäistä vaikutusta. Komitean mietinnössä esitetään, että hallitusmuodon ja 1906 valtiopäiväjärjestyksen sanamuodosta seuraa, että valtiosopimuksiin sisältyvät lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset on käsiteltävä lainsäätämisyjärjestyksessä. Komitea piti tarkoituksenmukaisena, että asiasta nimenomaan lausutaan valtiopäiväjärjestyksessä.

Lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten hyväksymisestä oli — mikäli mahdollista — eduskunnan hyväksyttäväksi annettava lakiehdotus, joka sisältää sopimuksen tekemisestä aiheutuvat muutokset maan voimassa olevaan lainsäädäntöön tahi ne uudet säännökset, jotka sopimuksen johdosta on annettava. Komitea piti vain poikkeustapauksissa hyväksyttävänä tuolloin jo muotoutunutta menettelytapaa esittää eduskunnan hyväksyttäväksi »blankettilakeja», joilla valtiosopimukseen sisältyvät säännökset julistetaan voimassa oleviksi ilman yksityiskohtaista selvitystä siitä, mitä uutta lainsäädäntöä sopimus edellyttää.⁵⁰

Siltä varalta, että lakitestin valmistelu kestäisi kauan, komitea suunnitteli valtiosopimuksen voimaansaattamisessa käytettäväksi valtuuttavaa lakia. Komitea piti tarkoituksenmukaisena, että eduskunnan hyväksyttäväksi esitetään lakiehdotus, jolla »hallitus valtuutetaan asetuksella antamaan tarkemmat säännökset asiassa.»⁵¹

Komitea katsoi mahdolliseksi soveltaa voimaansaattamisessa vielä

lakina kysymyksestä, joka koskee sellaista muutosta valtakunnan rajoihin, mikä sisältäisi valtakunnan alueen vähentämisen ilman vastaavaa aluevastiketta.

Älköön kuitenkaan missään tapauksessa vieraan vallan kanssa tehtävää sopimusta koskevaa kysymystä jätettävä lepäämään myöhempiin valtiopäiviin.»

Sitoutumisesta ylläpitämään tietynsisältöistä lainsäädäntöä valtiosopimuksella Hermanson ehdotti säädettäväksi seuraavaa: »Ehdotus, että eduskunta antaisi suostumuksensa sellaisen sopimuksen tekemiseen, joka lainsäädännön alaan kuuluvissa kysymyksissä velvoittaisi lain säätämiseen määrättyjen periaatteiden mukaan tai lainsäädännön voimaansäilyttämiseen pitemmän tai lyhyemmän ajan kuluessa käsitellä noudattamatta 57 (69) §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä.»

⁵⁰ Komiteamietintöjä 2/1921 s. 4. Ks. Kaira, Valtiosopimukset s. 234 ja Hakkila s. 582 s. Tammio s. 93 yksinkertaistaa äärimmilleen komitean tarkoitaman eduskunnan päätöksentekotavan lausumalla, että valtiosopimusten eduskuntakäsittelyn tulisi tapahtua lain muodossa, vaikka vielä ei olisi tarkoituksena saattaa kysymykseen tulevia sopimuksen määräyksiä valtion sisäisesti voimaan.

⁵¹ Ks. Komiteamietintöjä 2/1922 s. 4.

muitakin menettelytapoja. Voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksen kannalta tärkeänä on pidettävä kannanottoa, jonka mukaan »mitä menettelyä kussakin tapauksessa noudatetaankin, olisi lakiehdotus käsiteltävä komitean edellä ehdottamalla tavalla», s.o. lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea pyrki muotoilemaan voimaansaattamismekanismin mahdollisimman vapaaksi ja sellaiseksi, että kuhunkin valtiosopimukseen liittyvät erityiskysymykset voidaan ottaa joustavasti huomioon.⁵²

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea näyttää keskittyneen voimaansaattamismenettelyn pohdinnassa tarkastelemaan sellaista tilannetta, jolloin eduskunta osallistuu valtiosopimuksen tekemiseen sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Kaikki lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten käsittelyä koskevat lausumat on laadittu siten, että ne implikoivat valmiin valtiosopimuksen olemassaolon. Niinpä valtuuttavaa lakia ilmeisesti ajateltiin käytettävän vain mikäli jo on olemassa valmis sopimus, jonka määräysten muuttaminen lakiehdotusten asuun on vaivalloista. Komitea ei käsitellyt mahdollisuutta antaa hallitukselle valtuudet voimaansaattaa myöhemmin tehtävä valtiosopimus asetustitse. Muidenkaan voimaansaattamistapojen tarkastelun kohdalla komitea ei sisällyttänyt mietintöönsä menettelytapaohjetta siltä varalta, että lainsäädäntöä muutettaisiin odotettavissa olevan valtiosopimuksen edellyttämällä tavalla, ennakolta. Kun otetaan huomioon, että Suomi oli ollut verraten lyhyen ajan itsenäinen valtio, tehnyt vasta harvoja valtiosopimuksia sekä se, että tuona aikana nykyiseen verrattuna valtioiden välinen kanssakäyminen oli vähäisempää ja oli vain harvoja multilateraalisia sopimuksia, on ajateltavissa, ettei komitea ottanut huomioon myöhemmin varsin yleiseksi tullutta tapaa muuttaa lainsäädäntöä ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Lainsäätämisyjärjestys sellaisenaan ei näyttänyt sopivalta voimaansaattamislakien käsittelyjärjestykseksi. Syynä tähän olivat perustuslainsäätämisyjärjestykseen ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen sisältyvät määräenemmistö- ja lepäämään jättämissäännökset. Perustuslainsäätämisyjärjestykseen sisältyvä lepäämään hyväksymismenettely ja tavallisen lain lepäämään jättämissäännöstö sisälsivät mahdollisuuden lykätä asian käsittelyä huomattavan pitkiä aikoja. Valtiosopimusten — erittäinkin rauhansopimusten — vaikutuksiin kuuluu piirteitä, jotka eivät lähes-

⁵² Ks. Komiteamietintöjä 2/1922 s. 4.

kään aina siedä tällaista lykkäystä. Oli luonnollista, että mm. lepäämään jättämissäännöstö joutui erityisen tarkastelun kohteeksi uutta käsittelyjärjestystä suunniteltaessa. Tähän oli aivan erityinen syy siinä, että vähän ennen valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean suorittamaa voimaansaattamismekanismin laadintaa lepäämään jättämissäännöstö oli aiheuttaa kriisin erään valtiosopimuksen käsittelyssä. Tarkastelen seuraavassa perusteellisesti tuota tilannetta, sillä se havainnollistaa syitä, joiden takia lepäämään jättämismahdollisuus poistettiin voimaansaattamislakien käsittelyjärjestyksestä.

3.1.4.1. Tarton rauhansopimuksen käsittely

Neuvosto-Venäjän ja Suomen tasavallan välillä vallitsi vuoteen 1920 asti sotatila. Suomen hallitus ilmoitti 7. 4. 1920 Suomen suostuvan aseleponeuvotteluihin ja rauhanneuvottelut alkoivat Tartossa 10. 6. 1920. Pohjasopimuksen valmistuttua ja sen yksityiskohtien tultua julkisuuteen herättivät muutamat sopimuksen kohdat ankaraa vastustusta eräiden kansalaisryhmien taholta.⁵³

Rauhansopimukseen sisältyi lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, joten se oli HM 33,1 §:n mukaan toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi.⁵⁴ Eduskuntakäsittelyssä esitettiin toisistaan poikkeavia tulkintoja valtiosopimuksen käsittelytavasta. Vaikka menettelytapavaihtoehtojen perusteluiksi esitetyt argumentit keskittyivät HM 33,1 §:n tulkintaan, hämmöitti taustalla tietoisuus siitä, että lainsäätämismenettelyn käyttö toisi mukanaan lepäämään jättämismahdollisuuden.

HM 33,1 §:n ensimmäisen lauseen mukaan sopimukset ulkovaltojen kanssa on eduskunnan hyväksyttävä, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Toisen lauseen mukaan sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Ensimmäisen tulkintavaihtoehdon mukaan lainkohdan alkuosa sisältää pääsään-

⁵³ Blomstedt, K. J. Ståhlberg, Helsinki 1969 s. 411 kertoo, että rauhantekoa vastaan nousi »voimakkaita ääniä». Vastustajina olivat muun muassa »liikemiehet, ylioppilaat ja Karjalan miehet». Blomstedt mainitsee Mannerheimin jyrkästi arvostelleen pohjasopimusta ja suomalaisia sopimusneuvottelijoita. Muina vaikutusvaltaisina sopimuksen ratifiointia vastustaneina henkilöinä hän mainitsee Svinhufvudin ja Setälän.

⁵⁴ Ks. He 28/1920 Asiak I—III.

nön, jonka mukaan kaikki lainsäädännön alaan kuuluvat valtiosopimukset — myös rauhansopimukset — käsitellään eduskunnassa lainsäätämisyjärjestyksessä. HM 33,1 §:n toisen lauseen säännös merkitsee eduskunnan ratkaisuvallan ulottamista myöskin niihin sopimuksiin, jotka eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, mutta päätöksen teon sodasta ja rauhasta. Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan kiinnitetään keskeinen huomio säännökseen sodasta ja rauhasta siten, että kaikki tällaiset sopimukset, sisältävätpä ne lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä tai eivät, on käsiteltävä ainoan käsittelyn asioina. Seurauksena tästä jälkimmäisestä — HM 33,1 §:n toista lausetta korostavasta — tulkintavaihtoehdosta olisi ollut, etteivät lainsäätämisyjärjestykseen sisältyvät käsittelyjärjestystä vaikeuttavat tekijät olisi voineet tulla sovellettaviksi rauhansopimuksen käsittelyn yhteydessä. HM 33,1 §:n selostetut tulkintavaihtoehdot merkitsevät valintaa vähemmistön vaikutusvallan suunnassa sikäli, että ensimmäinen olisi tuonut vähemmistölle mahdollisuuden äänestää rauhansopimukseen liittynyt lakiehdotus lepäämään kun taas jälkimmäiseen tulkintavaihtoehtoon tätä mahdollisuutta ei olisi liittynyt.⁵⁵

Ensiksi selostetun tulkintavaihtoehdon mukaan HM 33,1 § on ymmärrettävä kokonaisuutena. Tällöin valtiosopimusten — niin rauhansopimusten kuin muidenkin — lainsäädännön alaan kuuluvat kohdat on eduskunnassa hyväksyttävä lainsäätämisyjärjestyksessä. Kun mitään

⁵⁵ Perustuslakivaliokunta omaksui lepäämään jättämismahdollisuuden eliminoivan tulkintavaihtoehdon (Ks. prvl 9/He 28/1920 Vp Asiak I—II) ja totesi: »Säännökset rauhan solmimisesta sisältyvät Hallitusmuodon 33 §:ään. Siinä eroitetaan toiselta puolen tavalliset kansainväliset sopimukset ja toiselta puolen rauhan solmiaminen. Edelliset, mikäli sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, ovat voimaan astuakseen Eduskunnan hyväksyttävät lainsäätämisen järjestyksessä; rauhansopimuksen sitävästoin sen sisällöstä riippumatta vahvistaa Presidentti. Eduskunnan yksinkertaisella ääntenenemmistöllä annettua suostumuksensa.» Perustuslakivaliokunta ei perustellut lausuntoaan, joka näyttää perustuvan HM 33,1 §:n pintapuoliseen semanttiseen analyysiin. Käsiteltäessä hallituksen esitystä presidentin esittelyssä päätyi ministeri Granfelt samanlaiseen tulokseen todeten, että sodanjulistus ja rauhansopimuksen hyväksyminen päätetään kiinnittämättä huomiota sopimuksen asiasisältöön. Granfelt väitti, että tämän vuoksi ja myös »rauhansopimuksen luonteesta johtuen» ei kansanedustuslaitoksen vähemmistö voi jättää ehdotusta lepäämään. Samassa tilaisuudessa pääministeri Erich piti Granfeltin tulkintaa hallitusmuodon 33 §:n mukaan mahdollisena ja tarkoituksenmukaisena muttei ainoana kysymykseen tulevana tulkintatapana. Ks. valtioneuvoston ptk 27. 10. 1920.

lepäämään jättämisoikeuden poistavaa säännöstä ei tuolloin voimassa olleeseen 1906 VJ:een sisältynyt, saattoi hallituksen esitykseen sisältynyt lakiehdotus tulla jätetyksi lepäämään.⁵⁶

Rauhansopimuksen eduskuntakäsittelyn aikana viitattiin useaan otteeseen lepäämään jättämisen mahdollisuuteen. Sopimuksen lopullisen päättämisen lykkääntymisen katsottiin johtavan ulkopoliittisesti arveluttaviin seuraamuksiin. Mahdollisuutta, että eduskunnan vähemmistö voisi vastoin presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan enemmistön tahtoa estää tai ainakin väliaikaisesti lykätä valtiosopimuksen tekemisen, ei pidetty asianmukaisena.⁵⁷

Tarton rauhansopimuksen voimaansaattamista tarkoittanut laki hyväksyttiin sittemmin kolmannessa käsittelyssä eikä ehdotusta lepäämään jättämisestä tehty.

On selvää, että valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea ei voinut jättää huomiotta niitä uhkaavia näköaloja, joita rauhansopimusten käsittelyyn sisältyvä eduskunnan vähemmistön vaikutusmahdollisuus olisi tuonut mukanaan. Komitean asiantuntijana toiminut Hermanson piti tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen sisältyvää lepäämään jättämissään-

⁵⁶ Hallituksen esitys edellytti rauhansopimuksen sisältämien lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamista lailla. Ulkoasiainvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa käsittelyjärjestyksestä. Lausunnon valmistuttua valiokunta ei tyytynytään lausunnossa esitettyyn suositukseen vaan hyväksyi perustuslakivaliokunnan vähemmistön kannan, jonka mukaan HM 33,1 § oli tulkittava siten, että rauhansopimukseen sisältyneet lainsäädännön alaan kuuluvat kysymykset on päätettävä lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältynyt vähemmistöön jääneiden jäsenten laati eriyvä mielipide oli huomattavasti pitempi ja täsmällisemmin perusteltu kuin perustuslakivaliokunnan enemmistön kannan mukaan laadittu lausunto. Vastalauseen allekirjoittivat mm. v. Born, Estlander ja Setälä. Vastalauseessa korostettiin tulkinnan johtavan lepäämään jättämisen mahdollisuuteen. Allekirjoittajat viittasivat siihen, että valtiosopimuksen käsittelyn aikana oli väitetty vääryyden tapahtuvan, mikäli eduskunnan vähemmistön katsotaan voivan äänestää rauhansopimuksen käsittelyn yli vaalien. Vastalauseen allekirjoittajat eivät hyväksyneet tätä näkökohtaa, vaan huomauttivat, että lepäämään jättäminen tällaisenkin kysymyksen yhteydessä on tarpeellinen kansalaisten mielipiteen tarkistus. He pitivät valtiosopimuksen lepäämään jättämismahdollisuutta kaikin puolin puolustettavana ja luonnollisena. Ks. prvl 9/He 28/1920 vp Asiak I—II sekä uvm 3/1920 vp/He 28/1920 vp Asiak I—II.

⁵⁷ Ks. 1920 vp ptk s. 1399 ss. ja 1421 ss. Rohkenipa eräs edustaja (ed. Keto s. 1433) epäillä, että ulkoasiainvaliokunta oli poikennut perustuslakivaliokunnan lausunnosta »poliittisista syistä».

nöstöä soveltumattomana valtiosopimusten yhteyteen. Lepäämään jättämismahdollisuus olisi antanut vähemmistölle mahdollisuuden vaikuttaa valtiosopimuksen tekemiseen.⁵⁸ Komitea hyväksyi Hermansonin esittämät ja kokemuksen vahvistamat näkökohdat ja sisällytti valtiosopimusten voimaansaattamista sääntelemään tarkoitettuun ehdotukseen käsittelyjärjestykseksi lepäämään jättämiskiellon.⁵⁹

3.1.5. Kansanedustajan palkkiota koskevan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskiello

1906 VJ:n 14 §:ssä säädettiin kansanedustajan palkkion määrästä ilmaismalla palkkion suuruus rahassa. Rahan arvon alenemisen myötä jouduttiin palkkion määrää toistuvasti korottamaan ja säätämään siitä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä menettelytapa oli hankala. Jotta päästäisiin joustavampaan järjestelyyn valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea ehdotti, että edustajan palkkiosta säädettäisiin tavallisella lailla, jonka käsittelyjärjestykseen sisällytettäisiin kahden kolmasosan määräenemmistösäännös ja lepäämään jättämiskiello. Matkakulujen korvauksesta ehdotettiin säädettäväksi lailla, joka käsiteltäisiin samassa järjestyksessä kuin edustajan palkkiota koskeva lakiehdotus. Komiteamietinnön perusteluosassa todettiin, että kvalifioitua käsittelyjärjestystä on noudatettava muutettaessa tai kumottaessa lakia, jossa säädetään edustajalle tulevista taloudellisista eduista.⁶⁰

⁵⁸ Ks. Hermanson, Lausuntoja ja mietintöjä s. 51.

⁵⁹ Komitean mietinnössä viitataan Tarton rauhansopimukseen ja todetaan, että sen eduskuntakäsittelyssä ilmeni toisistaan poikkeavia käsityksiä oikeasta käsittelyjärjestyksestä. Ks. Komiteamietintöjä 2/1922 s. 4.

⁶⁰ Ks. Komiteamietintöjä 21/1921 s. 43. Setälän laatimaan valtiopäiväjärjestysehdotukseen sisältyi edustajanpalkkiota koskeva käsittelymuutosäännös. Sen mukaan »käsiteltäessä lakia edustajanpalkkioista tai ehdotusta edustajille myönnettävistä eduista on myös noudatettava 67 §:n säännöksiä...» Setälän ehdottamaan säännöksen sisältynyt täsmäntävä ilmaisu »edustajille myönnettävistä eduista» olisi saattanut myös kansanedustajan eläkkeistä säättämisen kvalifioitua käsittelyjärjestyksen piiriin. Komiteamietinnössä mainitaan pelkästään edustajapalkkio ja matkakulujen korvaus eikä käytetä yleisilmausta »edustajille myönnettävä etu». Näin ollen ei ole aivan selvää, missä järjestyksessä komitea tarkoitti säädettäväksi niistä mahdollisista muista kansanedustajille tulevista taloudellisista eduista, joita ei ole valtiopäiväjärjestyksessä mainittu.

E. Nevanlinna laati asiantuntijalausunnon komitean käyttöön Setälän kir-

3.1.6. Määräajaksi säädetyn veron jatkaminen

Vuoden 1906 VJ 61 §:n (sellaisena kuin se oli 17. 4. 1919 annetussa laissa) mukaan ehdotusta uudesta tai lisätystä suostunnasta taikka uudesta tahi lisätystä pysyvästä verosta, suostunnan jatkamisesta määrältään muuttamattomana taikka valtiolainan ottamisesta ei saanut jättää lepäämään. Komitea päätti luopua »suostunta»-sanankäytöstä. Suostunnan jatkamista määrältään muuttamattomana tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto tahdottiin kirjoittaa samansisältöiseksi määräämisen veron jatkamista määrältään muuttamattomana tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskiellon kanssa. Komitean ehdottama muutos verolainsäätämisyjärjestykseen oli tekninen, eikä laajentanut lepäämään jättämiskiellon soveltamisalaa.⁶¹

3.1.7. Poikkeuslain voimassaoloajan jatkamista tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea katsoi tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa uutta käsittelyjärjestyssäännöstä, joka olisi merkinnyt muutosta perustuslainsäätämisyjärjestykseen. Komitean ehdotuksen mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyn määräämisen poikkeuslain voimassaoloajan päättyessä voimassaolon jatkamisesta enintään yhdellä vuodella olisi voitu tehdä päätös asiaa kiireelliseksi julistamatta kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Tähän poikkeuslain jatkamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen ehdotettiin sisällytettäväksi lepäämään jättämiskielto.⁶²

joittamasta ehdotuksesta uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi. Nevanlinna kiinnitti huomiota Setälän suosittelemaan ilmaukseen »edustajalle myönnettävät edut» ja totesi sen estävän säätämästä kansanedustajalle tulevista taloudellisista eduista, kuten oikeudesta vapaisiin matkoihin valtion rautateillä muussa kuin kvalifioituvissa lainsäätämisyjärjestyksessä. Nevanlinna korosti, että mikäli vastaisuudessa tahdotaan kansanedustajille myöntää muita kuin valtiopäiväjärjestyksessä mainittuja taloudellisia etuja, joudutaan käyttämään varsin hankalaa päätöksentekomuotoa. Vielä Nevanlinna arvosteli Setälän ehdotusta ylimalkaisuudesta. Hän totesi, että ilmaus »edustajille myönnettävät edut» on epätasallinen; valtiopäiväjärjestyksessä pitäisi olla tyhjentävä luettelo kaikista niistä eduista, joita kansanedustajille annetaan. Ks. E. Nevanlinnan lausunto, valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean asiakirjat.

⁶¹ Ks. Komiteamietintöjä 21/1921 s. 42.

⁶² Ks. Komiteamietintöjä 21/1921 s. 42.

3.1.8. Yhteenvedo

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdottamat muutokset 1906 VJ:n lepäämään jättämissäännöstöön olivat vähäisiä. Komitea tyytyi — eduskuntakäytännöstä saatujen kokemusten ohjaamana — kehittämään lepäämään jättämissäännösten teknisiä yksityiskohtia puuttumatta niihin lepäämään jättämissäännösten rakenteisiin, joilla oli merkitystä vähemmistön vaikutusvallan kannalta. Säännökset päätöksen-teosta lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä kolmannessa käsittelyssä ennen äänestystä lepäämään jättämisestä olivat poliittisesti merkityksettömiä. Samaa on sanottava lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeen suoritettavan käsittelyn yksinkertaistamisesta. Komitean ehdottamat lepäämään jättämisoikeuden rajoitukset — valtiosopimuksien voimaansaattamista tarkoittavia lakeja ehkä lukuun ottamatta — eivät nekään sanottavasti kaventaneet vähemmistöjen vaikutusvaltaa. Kansanedustajan palkkiota koskevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen sisällytettiin määräenemmistösäännös, jonka vaikutus vähemmistösuojan kannalta oli lepäämään jättämisoikeutta vahvempi. Muutos verolainsäätämisyjärjestykseen oli puhtaasti tekninen: vähemmistön vaikutusvalta verolainsäädännössä pyrittiin minimoimaan jo välittömästi itenäisyyden jälkeen hyväksytyllä muutoksella valtiopäiväjärjestykseen.

Valtiosopimuksien voimaansaattamista merkitsevien lakiehdotuksien lepäämään jättämiskielto ei sekään vähentänyt vähemmistön vaikutusvaltaa siitä, millaiseksi se oli muotoutunut 1906 valtiopäiväjärjestyksen säätämisen aikaan. Tuolloinhan eduskunnan käsiteltäväksi ei voinut tulla valtiosopimukseen välittömästi liittyviä lakiehdotuksia. Mikäli tarkastellaan aikaa itsenäistymisen jälkeen, jolloin vähemmistöillä ilmeisesti oli valtiopäiväjärjestyksen vanhentuneiden säännösten takia mahdollisuus vaikuttaa valtiosopimusten voimaansaattamiseen, merkitsi ehdotettu lepäämään jättämiskielto tuon mahdollisuuden eliminoimista. Mikäli valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavien lakien lepäämään jättämiskieltoa ei olisi saatu valtiopäiväjärjestykseen sisällytetyksi, on luultavaa, että HM 33,1 §:n tulkintaa olisi muutettu ja kirjallisuudessa olisi luovuttu dualistisista käsityksistä valtiosopimuksen vaikutuksesta. Lepäämään jättämismahdollisuus olisi näet voitu tulkinnan kautta poistaa katsomalla, ettei valtiosopimuksia lainkaan tarvitse voimaansaattaa, vaan hallitusmuodon 33,1 §:n säännöksen edellyttämä eduskunnan hyväksyminen annetaan ainoan käsittelyn ratkaisuna.

3.2. 1928 valtiopäiväjärjestyksen lepäämään jättämissäännösten eduskuntakäsittely

1906 valtiopäiväjärjestyksen korvaaminen muuttuneita valtiollisia oloja vastaavalla perustuslailla osoittautui vaikeaksi; kului vuosia, ennenkuin muutos saatiin suoritetuksi. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietinnön mukaan laadittuihin lakiehdotuksiin sisältyi kohtia, jotka johtivat koko muutokseen kohdistettuun jarrutukseen. Valtiopäiväjärjestyksen uudistamiseen kiinnitettiin suuria odotuksia: toivottiin, että eräitä säännöksiä muutettaisiin perusteellisemmin kuin komitea ehdotti. Näitten osittain ristikkäin menevien vaatimusten tyydyttämiseksi ei pystytty muovaamaan nopeaa kompromissiratkaisua. Tarvittiin useita käsittelyvaiheita, ennenkuin lopullinen ratkaisu syntyi. Lepäämään jättämissäännöstö vaikeutti omalta — joskin verraten vähäiseltä — osaltaan uudistuksen suorittamista. Säännöstöön ehdotetut muutokset eivät kohdanneet vastustusta eikä niiden katsottu heikentävän vähemmistösuojaa. Sensijaan eräillä tahoilla tahdottiin vapautua lepäämään jättämissäännösten konservatiivisesta funktiosta; eduskunnan päätöksentekotapojen uudistus yritettiin sitoa yhteen lepäämään jättämissäännösten poistamisen tai sen tehon vähentämisen kanssa.

Eduskunnalle annettiin useita hallituksen esityksiä valtiopäiväjärjestyksen uudistamiseksi. Ensimmäiset esitykset olivat lepäämään jättämissäännösten kohdalta valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksen mukaisia. Kun ne raukesivat, laadittiin uudet hallituksen esitykset, joiden sisältämien lakiehdotusten ainoaksi eroksi vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen verrattuna jäi oloihin sopimattomien Venäjän vallan aikaisia oloja varten laadittujen ilmauksien poistaminen. Kolmantena ja viimeisenä kehitysvaiheena voidaan pitää erään lakialoitteen pohjalta hyväksyttyä ehdotusta, joka sisälsi tarvittavat vanhentuneiden sanamuotojen korjaukset ja pääosan valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdottamista uudistuksista.⁶³

⁶³ Hallituksen esitys 74/1921 (1921 vp Asiak III) sisälsi valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietinnön mukaisesti laaditun ehdotuksen uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi. Täydennykseksi annettiin vähän myöhemmin He 82/1921 vp (ks. 1921 vp Asiak III), joka sisälsi ehdotuksen valtiosopimuksien eduskuntakäsittelyä säänteleväksi käsittelyjärjestykseksi. Perustuslakivaliokunta hyväksyi periaatteessa lepäämään jättämissäännöstöön ehdotetut muutokset (ks. prvm 14/1921 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota mahdollisuuteen hyväksyä uusi

Valtiopäiväjärjestyksen muutoksen eduskuntakäsittelyssä ei useinkaan kiinnitetty huomiota lepäämään jättämissäännösten yksityiskohtien tavalla, jota voitaisiin käyttää tulkinta-aineistona. Säännöstö näyttää olleen yhdessä eräiden muiden enemmistöperiaatteen vastaisten säännösten kanssa tekijä, joka haittasi uudistuksen toteuttamista. Niinpä lepäämään jättämissäännösten katsottiin huonosti soveltuvan parlamentaariseseen järjestelmään ja aiheetta jarruttavan lainsäädännön kehittämistä.⁶⁴

Vuoden 1924 valtiopäiville annettiin hallituksen esitys valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten muuttamiseksi, josta oli poistettu kaikki valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdottamat uudistukset lepäämään jättämissäännöstöön. Tyydyttiin korjauksiin, joilla tahdottiin pois-

lakiehdotus lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittamasta asiasta ja totesi olevan tarpeetonta, että aikaisempi kahdesta samaa asiaa koskevasta lakiehdotuksesta tulee uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi. Valiokunta huomautti, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältämä lainsäädäntökysymys on myöhemmällä lailla ratkaistu ja ehdotti, että lepäämään jätetty lakiehdotus olisi katsottava rauenneeksi. Raukeamisen toteamisenmenettelystä valiokunta ehdotti, että asiasta olisi säädettävä eduskunnan työjärjestyksessä. Ks. myös Hakkila s. 590.

Perustuslakivaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa n:o 1 edustajat Ryömä, Raearo, Lehtokoski, Elfving, Kujala, Voionmaa ja Korhonen huomauttivat, että suurinta haittaa edistymiselle valitsijain enemmistön tahdon mukaisesti ja riittävän nopeasti ovat tuottaneet valtiopäiväjärjestyksen määräenemmistösäännökset, jotka antavat varsin pienelle vähemmistölle tilaisuuden jarruttaa eduskunnan lainsäädäntötyötä. He ehdottivat, että sen vähemmistön suuruus, jolla on mahdollisuus äänestää lakiehdotus lepäämään, muutettaisiin kahdeksi viidesosaksi annetuista äänistä. Vastalauseessa n:o V edustajat Estlander ja v. Born ehdottivat, että valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskenut säännös poistettaisiin valtiopäiväjärjestysehdotuksesta. He katsoivat HM 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen yleiset käsittelymuotosäännökset riittäviksi.

⁶⁴ Hallituksen esitysten 74 ja 82/1921 eduskuntakäsittelyssä kävi ilmi, että lepäämään jättämissäännöstöön vaaditut muutokset vaaransivat uudistuksen hyväksymisen. Niinpä ed. Raearo ilmoitti, että oli sopiva aika poistaa 1906 VJ:een jääneitä heikkouksia (1921 vp ptk s. 2666 s.). Hän uhkasi, että mikäli hallituksen esityksiin ei saada perustuslakivaliokunnan mietinnön 14/1921 vp vastalauseen I sisältämiä muutoksia — mm. lepäämään jättämiseen oikeutetun vähemmistön suurentamista — ei hallituksen esityksiin sisältyvää valtiopäiväjärjesty-suudistusta saada aikaan. Lakiehdotusten kolmannessa käsittelyssä ed. Ryömä huomautti, ettei missään muualla pienille vähemmistöille anneta sellaisia mahdollisuuksia vaikuttaa määräenemmistösäännösten välityksellä lainsäädäntöön kuin Suomessa (s. 3016). Suuri valiokunta yrittikin kompromissia perustuslainsäätämisenjärjestykseen sisältyvän määräenemmistösäännösten kohdalla. Ks. svm 96/1921 vp Asiak III:1.

taa Suomen autonomiseen asemaan viittaavat säännökset. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tyytynyt hallituksen esityksen sisältämään suppeaan uudistusehdotukseen, vaan käsitteli sen yhdessä eräiden kansanedustajain tekemän lakiehdotuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta käsitteli lakiehdotukset yhdessä, mutta hyväksyi kansanedustajien aloitteen sisältämän lakiehdotuksen lähes sellaisenaan.⁶⁵

Valtiopäiväjärjestyksen täysistuntokäsittelyn aikana puututtiin lepäämään jättämissäännöstöön muutamassa puheenvuorossa tulkinnan kannalta kiinnostavalla tavalla. 1906 VJ:n säätämisen aikana oli jo kiinnitetty huomiota ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien hallituksen esitysten sisältämien lakiehdotusten lepäämään jättämiskieltoon. Säännöstä ei sovellettu ennen 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimaantuloa. Huolimatta siitä, ettei lepäämään jättämiskielto ollut johtanut yrityksiin kiertää vähemmistön vaikutusvaltaa ylimääräisiä valtiopäiviä käyttämällä, tarkasteltiin valtiopäiväjärjestyksen uudistuksen käsittelyn yhteydessä tätä mahdollisuutta. Vuoden 1925 valtiopäivillä esitettiin epäilyksiä, että hallitus voisi käyttää ylimääräisiä valtiopäiviä »tilanepolitiikan» keinona eduskunnan vähemmistöä vastaan ja eliminoida eduskunnan vähemmistölle kuuluvan vallan.⁶⁶

Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelytapaa vaalien jälkeisillä valtiopäivillä pohdittiin täysistunnossa. Ed. Setälä huomautti, että ehdotettu uusi käsittelyjärjestys sellaisena kuin se oli perustuslakivaliokunnassa ja suuressa valiokunnassa päätetty, näytti edellyttävän, että lepäämään jätetty tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämä lakiehdotus oli käsiteltävä loppuun jo ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Setälä ehdotti muutosta, jonka mukaan lakiehdotuksia ei olisi välttä-

⁶⁵ Ks. He 5/1924 vp Asiak I sekä edustajain Setälän, Lohen ja Mantereen eduskuntaesitys n:o 1/1924 vp ja prvm 2/1924 vp Asiak. Perustuslakivaliokunta hyväksyi ehdotukset lepäämään jättämissäännöstöön muuttamisesta valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean tarkoittamassa muodossa lukuun ottamatta vuoden 1921 valtiopäivillä tehtyä lisäystä, jonka mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus on katsottava rauenneeksi, mikäli samasta asiasta on myöhemmin hyväksytty uusi lakiehdotus. Perustuslakivaliokunnan mietintöön liittyvässä vastalauseessa n:o II ed. Schauman kertoi, että vähemmistöille suotu oikeus jättää lakiehdotuksia lepäämään on antanut aiheen väärinkäyttöön. Vastaisen väärinkäytön estämiseksi olisi lepäämään jättämisen oikeutetun vähemmistön suuruutta korotettava 2/5 osaksi annetuista äänistä.

⁶⁶ Ks. 1925 vp ptk s. 580 s. ja 789, jossa ed. Isaksson luonnehti lepäämään jättämiskiellon vaikutusta »strategiseksi».

mättä kiirehdittävä saattamaan päätökseen heti ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Hän piti muutosta tarkoituksenmukaisena siltä varalta, ettei eduskunta erinäisistä syistä ehtisi käsitellä loppuun lepäämään jätettyä lakiehdotusta pian vaalien jälkeen. Muutoksesta seuraisi käytännöllisenä etuna päätöksenteon joustavuus: mikäli eduskunta saisi vaalien jälkeisillä valtiopäivillä käsiteltäväkseen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen rinnalle uuden hallituksen esittämän lakiehdotuksen, voitaisiin menetellä niin, että eduskunta määritteli kantansa lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin vasta, kun niitä oli ehditty verrata hallituksen esittämiin uusiin lakiehdotuksiin.⁶⁷ Muutosehdotus hyväksyttiin.

Lepäämään jättämissäännöstö hyväksyttiin sittemmin pääpiirteissään valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdottamassa muodossa luukuunottamatta edellä selostettuja vähäisiä teknisiä uudistuksia säännöksiin lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelystä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

4. VALTIOPÄIVÄJÄRJESTYKSEN KOKONAIS- UUDISTUSTEN ULKOPUOLELLA SUORITETUT MUUTOKSET LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMIS- SÄÄNNÖSTÖÖN

4.1. Muutos verolakien käsittelyjärjestykseen

1906 VJ:n 61 §:n mukaan suostuntaa, pysyvää veroa ja valtiolainan ottamista tarkoittavia lakiehdotuksia ei voitu äänestää lepäämään. Säännöstä oli autonomian aikana tulkittu katsomalla lepäämään jättämiskiellon ulottuvan myös verojen alentamista tarkoittaviin lakiehdotuksiin. Kun sittemmin suunniteltiin valtiosääntöä itsenäistä tasavaltaa varten ja säännökset oli kirjoitettava ottamalla huomioon eduskunnalle kuuluva finanssivalta, havaittiin verolakeja koskeva lepäämään jättämiskielto uusia olosuhteita vastaamattomaksi. Perustuslakikomitea

⁶⁷ Ks. 1925 vp ptk s. 582. Ed. Estlander vastusti ed. Setälän tekemää ehdotusta huomauttamalla, että mikäli kysymyksessä olisi lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen, käsittelyn pitkittymisen salliminen ei olisi presidentin ja eduskunnan välisen valtasuhteen kannalta suotavaa (s. 582).

suunnitteli eräitä muutoksia valtiopäiväjärjestykseen eduskunnan »oikeuksien turvaamiseksi valtiotalouteen nähden» ja päätyi ehdottamaan uudistuksia verolakien käsittelyjärjestykseen.⁶⁸ Komitea kiinnitti huomion siihen, että 1906 VJ 61 §:n mukaan voitiin vero yksinkertaisella enemmistöllä päättää alennettavaksi tai kokonaan poistettavaksi, kun taas verotuloja poistettujen tilalle ei voitu saada muutoin kuin 2/3 osan enemmistöllä annetuista äänistä. Komitea ei myöskään pitänyt tarkoituksenmukaisena sitä, että veron lakkauttamista tai alentamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen sisältyy määräenemmistövaatimus. Uskottiin, että lepäämään jättämismahdollisuus olisi riittävän tehokas keino »kypsymättömien tai harkitsemattomien» verotulojen vähentämisen estämiseksi. Jotta budjetin tasapainottamisen edellyttämät tulot voitaisiin kerätä, komitea ehdotti säädettäväksi, että yhdeltä vuodelta kannettavasta verosta voitaisiin tehdä päätös yksinkertaisella äänten enemmistöllä ilman lepäämään jättämismahdollisuutta. Tämän vastapainoksi ja verotuloja vähentävien eduskunnan ratkaisujen määrän minimoimiseksi ehdotettiin veron alentamista tai poistamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen sisällytettäväksi lepäämään jättämismahdollisuus. Samalla kun verotuloja vähentävän ratkaisun lykkäämismahdollisuus helpottaisi päätöksentekoa tulo- ja menoarviosta, saataisiin komitean käsityksen mukaan vaaleissa selville kansan mielipide lepäämään jättämisen välityksellä lykätystä verotusuudistuksesta.⁶⁹

⁶⁸ Ks. perustuslakikomitean mietintö n:o 5. Komiteamietintöjä 1917/9.

⁶⁹ Ks. Komiteamietintöjä 1917/9 s. 20. Komitean ehdotus valtion tulo- ja menoarvion käsittelyjärjestykseksi olisi saattanut merkitä varsin erikoista lepäämään jättämissäännösten käyttöalan laajennusta (komiteamietintöjä 1917/9 s. 20.). Komitean laatiman käsittelyjärjestysehdotuksen mukaan (ehdotus laiksi Suomen valtiontalouden oikeusperusteista, 6 §) »valtion tulot ja menot ovat otettavat vuotuisen tulo- ja menoarvioon, joka määrätään eduskunnan hyväksymällä lailla.» Komitean laatimaan lakiehdotukseen yhtä vähän kuin sen ohella laadittuun ehdotukseen eräiden 1906 valtiopäiväjärjestyksen säännösten muuttamisesta toisin kuuluvaksi ei sisältynyt erillistä käsittelymuutosäännöstä ehdotetulle budjettilaille. Näinollen olisi jouduttu ratkaisemaan kysymys, saattoiko eduskunnan kolmannes äänestää budjettilakiehdotuksen lepäämään. Kun säädösehdotuksiin ei sisältynyt lepäämään jättämiskieltoa, olisi tuon muodottoman mutta valtiopäiväjärjestyksen sanamuodon edellyttämän tuloksen — lepäämään jättämismahdollisuuden — estämiseksi ollut vaikea löytää perusteluja. Komitean ehdotusta budjetin käsittelyjärjestykseksi ei sittemmin kuitenkaan hyväksytty, vaan käsittelyjärjestykseksi säädettiin ainoan käsittelyn menettely.

Perustuslakikomitea ehdotti uudeksi lepäämään jättämisoikeutta rajoittavaksi säännökseksi kiellon äänestää lepäämään suostunnan (määräaikaisen veron) jatkamista määrältään muuttamattomana tarkoittavaa ehdotusta. Tämä sittemmin hyväksytty säännös ei asiallisesti merkinnyt lepäämään jättämissäännösten soveltamisalan kaventamista, sillä 1906 VJ:n 61 §:n yleinen lepäämään jättämiskiello koski kaikkea päätöksentekoa veroista.⁷⁰ Perustuslakikomitean ehdottamat muutokset verolainsäätämisyjärjestykseen liittyvän lepäämään jättämiskiellon laajuuteen sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen lailla (77/19) 20 päivänä heinäkuuta 1906 annetun Valtiopäiväjärjestyksen 26, 27, 43, 61 ja 63 §:n muuttamisesta toisin kuuluviksi.

4.2. Päätöksenteko kansanedustajille tulevista taloudellisista eduista

1928 VJ 16 §:n mukaan edustaja oli oikeutettu saamaan valtion varoista palkkion ja korvauksen matkastaan valtiopäiville ja sieltä takaisin. 16,2 §:n mukaan edustajan palkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta säädettiin lailla, joka oli käsiteltävä VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Sanotun käsittelyjärjestyksen mukaan päätös edustajain palkkioista ja matkakulujen korvauksesta voitiin tehdä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä eikä lakiehdotusta voitu jättää lepäämään. VJ 16 ja 70 §:n katsottiin muodostavan kiinteän ja suljetun kokonaisuuden siten, että 16 § sisälsi tyhjentävän luettelon niistä taloudellisista eduista, joita kansanedustajille voitiin myöntää ja 70 § puolestaan käsittelyjärjestyksen 16 §:ssä tarkoitettujen etujen muutoksia tarkoittavien lakiehdotusten käsittelylle. Kun 1928 VJ:n säätämisen jälkeen yhteiskunnallisen kehityksen myötä tuli ajankohtaiseksi säätää kansanedustajien eläkkeistä todettiin, että VJ 16 § ja 70 § estivät säätämästä eläkkeestä tavallisella lailla. Lailla valtiopäiväjärjes-

⁷⁰ Ks. Komiteamietintöjä 1917/9 61 §, s. 20. Komitea totesi ehdotuksessaan: »Samalla on pykälää selvennetty sikäli, että pysyvän veron lisäämisestä olisi voimassa sama kuin uudesta pysyvästä verosta ja että suostunnan jatkamista määrältään muuttumatta ei ole pidettävä uuden suostuntaveron myöntämisenä». Lepäämään jättämiskiello oli komitean ehdotuksessa sijoitettu verolainsäätämisyjärjestyksen loppuun. Se siirrettiin sieltä kuitenkin muiden lepäämään jättämiskiellojen yhteyteen saman momentin keskelle verolainsäätämisyjärjestyksen myöhemmissä kehitysvaiheissa. Ks. Kastarin lausuntoa perustuslakivaliokunnalle s. 9 (prvl 4/He 2/1962 vp).

tyksen 16 §:n muuttamisesta (619/48) lisättiin valtiopäiväjärjestyksen 16 §:ään uusi, neljäs momentti, jonka mukaan edustajan oikeudesta eläkkeeseen säädetään lailla. Tällöin jätettiin 16 §:n toinen momentti entiseen asuunsa.

1928 VJ 16 §:n mukaan edustajanpalkkion määrästä oli säädettävä VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla. Säännöstä tulkittiin siten, että palkkion täsmällinen määrä oli sisällytettävä sanotussa käsittelyjärjestyksessä hyväksyttyyn lakiin. Tulkinta merkitsi sitä, että kansanedustajain palkkion määrä hintatason kehityksen edetessä yleensä jäi jälkeen. VJ 70 §:n mukainen vaikeutettu käsittelyjärjestys haittasi palkkion joustavaa muuttamista.⁷¹

Vuoden 1955 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin perusteellista muutosta kansanedustajain palkkion määräytymistapaan. Hallituksen esitykseen sisältyneiden kahden lakiehdotuksen mukaan olisi VJ 16 §:ä muutettu siten, että edustajan palkkion ja matkakustannusten korvausten perusteet olisi määrätty tavallisella lailla. Vielä hallitus ehdotti, että VJ 70 § kumottaisiin, mikä olisi merkinnyt edustajain palkkiota koskevan käsittelyjärjestyksen kumoamista. Hallituksen esityksen muodostama järjestelmä olisi näin ollen merkinnyt sitä, että kansanedustajain palkkion perusteista olisi säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja siis lepäämään jättämissäännöstä

⁷¹ Jo vuoden 1952 valtiopäivillä käsiteltiin kansanedustajan aloitteeseen perustunutta ehdotusta, jolla edustajan palkkion määräämistapa olisi muodostettu aikaisempaa joustavammaksi. Ks. 1952 vp liitteet I—VII A, s. 12. Aloitteessa todettiin muun muassa, että julkisuudessa oli aika ajoin arvosteltu järjestelmää, jonka mukaan eduskunta osallistui kansanedustajille tulevan palkkion ja korvauksen määräämiseen. Aloitteen tekijät ehdottivat valtiopäiväjärjestyksen 16 §:ää muutettavaksi siten, että edustajalle tulevasta palkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta määräisi tasavallan presidentti valtioneuvoston istunnossa. Perustuslakivaliokunta totesi ehdotuksesta, ettei kansanedustajain palkkiojärjestelmä ole kaikissa suhteissa onnistunut. Valiokunta katsoi, että arvostelu on kuitenkin ensi sijassa kohdistunut siihen tapaan, jolla palkkiot aineellisesti on järjestetty, eikä niinkään paljon siihen, että palkkio määrätään eduskunnan omalla myötävaikutuksella. Valiokunta uskoi, ettei tässä suhteessa ollut aihetta muutokseen ja huomautti, että kansanedustajain palkkion määräytyminen aloitteessa ehdotetulla tavalla saattaisi eduskunnan riippuvaiseksi tasavallan presidentistä, mikä olisi omansa järkyttämään valtion peruselinten välisiä voimasuhteita. Näistä syistä perustuslakivaliokunta ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi. Ks. prvm 41/lakialoittemietintö n:o 34/1952 vp Asiak V.

soveltaen hyväksytyillä lailla.⁷² Perustuslakivaliokunta ei täysin hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältynyttä ehdotusta uudeksi käsittelyjärjestykseksi. Valiokunta piti tarkoituksenmukaisena menettelytapaa, että edustajanpalkkion markkamäärää ei kirjoiteta lakiin, vaan sen sallittaisiin vaihdella virkamiespalkkojen muutosten mukaan. Sensijaan valiokunta ei katsonut aiheelliseksi kumota VJ 70 §:ää, vaan ehdotti, että kansanedustajain palkkioperusteista annettava laki käsiteltäisiin edelleen VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.⁷³

4.3. Ehdotus laiksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n muuttamisesta ja 74 §:n kumoamisesta

Vuoden 1935 valtiopäivillä käsiteltiin ed. Toivolan ym. ehdotusta, jonka tarkoituksena oli rajoittaa lepäämään jättämisoikeuden käyttö lakialoitteisiin, joten hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia ei vastaisuudessa olisi voitu äänestää VJ 66,7 §:n nojalla lepäämään. Muutosehdotusta perusteltiin viittaamalla parlamentarismien periaatteisiin. Aloitteen perusteluissa kerrottiin, että jokainen hallitus, jolla ei ole tukenaan kahden kolmasosan enemmistöä eduskunnassa, on huomattavassa määrin riippuvainen parlamentin vähemmistöstä ja sen myöta-mielisyydestä. Aloitteen tekijät totesivat, että riippuvaisuussuhde saa aikaan sen, että hallitus menettää lainsäädännön alalla toimintakykynsä siitä huolimatta, että sen pyrkimyksiä kannattaa sekä eduskunnan että kansan enemmistö.⁷⁴

Perustuslakivaliokunta asettui vastustamaan lakiehdotuksen sisältä-

⁷² Ks. He 21/1955 vp Asiak I.

⁷³ Ks. prvl 2/He 21/1955 vp Asiak I.

⁷⁴ Ks. LA 3/1935 vp Liit I—XIII s. 9 s. Edustaja Toivolan aloite on nähtävä yhteydessä tuona aikana esiintyneisiin pyrkimyksiin vahvistaa hallituksen valtaa eduskunnan kustannuksella. Tunnetuin näistä lienee He 8/1931 vp Asiak I hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten täydentämisestä. Lakiehdotuksen mukaan epäluottamusta merkitsevä eduskunnan päätös olisi voitu tehdä vain absoluuttisella enemmistöllä annetuista äänistä ja lisäksi toteamuksin, että valtioneuvosto tai sen jäsen on menetellyt valtion edun vastaisesti. Esitykseen sisältyi ehdotus lakien perustuslainmukaisuuden tarkastusoikeuden antamisesta KKO:lle ja mahdollisuus kansanedustajan puheoikeuden rajoittamiseen. Ks. prvm 8/He 8/1931 vp Asiak I. Samankaltainen oli periaatteessa ed. Pennasen ym. toivomusaloite 1934 valtiopäivillä. Aloitteen mukaan edus-

män uudistuksen toteuttamista huomauttamalla, että eduskuntakäytäntö on osoittanut, että lepäämään jättämissäännöstö on tärkeä keino epäkypsän lainsäädäntökysymyksen ratkaisun lykkäämiseksi ja valitsijain mielipiteen selville saamiseksi jostain erimielisyyttä aiheuttaneesta lainsäädäntökysymyksestä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt lepäämään jättämissäännöstä parlamentarismin periaatteen vastaisena ja totesi, että eduskunnan enemmistö, hyväksymällä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen, asettuu tällöin kannattamaan hallitusta. Perustuslakivaliokunta ei myöskään katsonut lepäämään jättämissäännöstön aiheuttaneen haittoja lainsäädäntötyössä. Vielä todettiin, että mikäli poikkeustapauksessa jonkin yli vaalien äänestetyn asian nopea ratkaiseminen olisi välttämätöntä, hallitus voi hajoittamalla eduskunnan kiirehtiä lopullista päätöstä. Näin valitsijoille avautuu tilaisuus lausua viivytyksettä mielipiteensä lainsäädäntökysymyksestä.⁷⁵

4.4. Eduskunnan työmuotojen rationalisoimiskomitean ehdotukset

Valtioneuvosto asetti 6 päivänä maaliskuuta 1947 komitean harkitsemaan, olisiko erinäisten eduskunnan työmuodoissa ja työskentelyssä ilmenneiden epäkohtien poistamiseksi valtiopäiväjärjestykseen ja eduskunnan työjärjestykseen tehtävä korjauksia.⁷⁶

kunnan toteamus siitä, ettei hallitus nauttinut eduskunnan luottamusta, voitaisiin tehdä vain absoluuttisella enemmistöllä. Ks. prvm 22/ed. Pennasen toivomusaloite n:o 2 (1934 vp) 1935 vp Asiak IV—V.

⁷⁵ Ks. prvm 12/LA 3/1935 vp. Lakialoitteen ensimmäinen allekirjoittaja ed. Toivola arvosteli perustuslakivaliokunnan esittämiä näkökohtia lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä (1935 vp ptk s. 692). Toivola huomautti, että perustuslakivaliokunnan toistama, usein ennen esitetty väite, että lepäämään jättämissäännöstöllä olisi alkujaan tarkoitettu varata valitsijoille tilaisuus lausua mielipiteensä lepäämään jätetystä ratkaisusta, on syntynyt myöhemmin, lepäämään jättämissäännöstön säätämisen jälkeen. Hän toisti 1906 VJ:n säätämisen aikana esitetty, lepäämään jättämissäännöstön omaksumista puoltaaneet argumentit, joihin valitsijain ratkaisumahdollisuus ei sisältynyt. Vielä Toivola huomautti, että eräissä vaaleissa lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia oli ollut kolmatta kymmentä. Hän oli vakuuttunut siitä, ettei yksikään valitsija voi yhdellä äänestysmerkinnällä ratkaista kantaansa niin moneen lakiehdotukseen.

⁷⁶ Ks. komiteamietintöjä 1/1951.

Komitea ei ehdottanut huomattavia muutoksia lepäämään jättämissäännöstöön, vaan keskittyi eduskuntatyön tehostamiseen. Lepäämään jättämissäännöston tulkinnan kannalta ainoa merkitsevä muutosehdotus koski VJ 71 §:n säännöstä (ns. kahden käsittelyn asiain lepäämään jättämiskielto). Komitean päädyttyä ehdottamaan lainsäätämisyjärjestyksen yksinkertaistamista siten, että lakiehdotukset vastaisuudessa käsiteltäisiin kahdessa käsittelyssä kolmen asemasta jouduttiin ehdottamaan eräitä muutoksia myös muihin käsittelymuotosäännöksiin. Samalla kun komitea ehdotti muutettavaksi VJ 71,1 §:ää muutetun lainsäätämismenettelyn edellyttämällä tavalla, ehdotettiin koko kahden käsittelyn menettelytapa (VJ 71,2 §) poistettavaksi. Komitea totesi, ettei tuota käsittelyjärjestystä ollut tiettävästi kertaakaan sovellettu.⁷⁷ Komitean ehdottama VJ 71 § uudessa muodossaan merkitsi tietynlaista ainoan käsittelyn variaatiota jossa suuri valiokunta olisi voinut — poikkeuksellisesti — antaa lausuntonsa esillä olevasta ainoan käsittelyn asiasta. VJ 71,3 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto ehdotettiin kumottavaksi tarpeettomana.⁷⁸

Komitean ehdotusten perusteella laadittiin sittemmin lakiehdotus eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen ja eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta suhtautui kuitenkin kriittisesti ehdotettuihin muutoksiin — mm. ehdotuksiin sisältyneeseen kansanedustajan puheoikeuden rajoittamismahdollisuuteen — ja molemmat säädösehdotukset hylättiin.⁷⁹

⁷⁷ Ks. komiteamietintöjä 1/1951 s. 19.

⁷⁸ Ks. Komiteamietintöjä 1/1951 s. 19. Komitea totesi, että huomioon ottaen ne muutokset, joita ehdotettiin tehtäväksi, VJ 71 §:n 3 momentin säännös tuli tarpeettomaksi, joten sanottu momentti voitiin poistaa. Tästä on todettava, että sanottu momentti, joka liitettiin 1906 VJ:n lepäämään jättämissäännöstöön tulkinnallisista syistä, oli jo 1928 VJ:n 71 §:ssä tarpeeton vaikkei komitean ehdottamia muutoksia olisi otettu huomioonkaan.

⁷⁹ Ks. He 166/1950 vp Asiak III: 1 ja prvm 72/1950 vp. Komitean ehdottama muutos sisälsi lepäämään jättämissäännösehdotuksen (66,9 §), joka vastasi täsmälleen 1928 VJ 66,7 §:n lepäämään jättämissäännöstä, lukuun ottamatta muutosta, jolla lepäämään jättämissäännöstö olisi saatettu sopusointuun muutetun lainsäätämismenettelyn kanssa.

Kun tarkastellaan hallituksen esitykseen sisältynyttä lepäämään jättämissäännöstä (66,9 §), havaitaan siinä eräitä muutoksia, joita ei hallituksen esityksessä perusteltu. Hallitus ehdotti »jos» sanan sijoittamista »että» sanan tilalle 1928 VJ 66,7 §:ssä lauseessa »ja on siitä tapauksessa, jos lakiehdotus äänestyksessä ei ole rauennut...» sekä VJ 66,7 §:n viimeisen pilkun poistamista. Ehdotukset olivat ilmeisesti tyylikäsyyksiä, joista jälkimmäinen olisi

4.5. Virkamiesten työtaistelun kieltämistä tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto

Valtioneuvosto asetti 5 päivänä syyskuuta 1968 komitean valmistelemaan ehdotuksen sopimusvapauteen perustuvaksi valtion ja valtion-apupalkkaisten virkamiesten palkkausta ja työehtoja koskevaksi neuvottelu-, sopimis- ja sovittelujärjestelmäksi ja tekemään siitä johtuvat esitykset lainsäädäntötoimenpiteiksi. Mainitun vuoden 1968 menettelytapakomitean lisäksi asetettiin 11 päivänä syyskuuta 1969 komitea (kunnallishallinnon virka- ja työehtokomitea), jonka tehtävänä oli valmistella 1968 menettelytapakomitean toimeksiantoa vastaavat järjestelyt kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin kohdalla. Komiteat laativat valtion ja kunnan virkamiehiä koskevan lakiehdotussarjan. Lakiehdotuksiin sisältyi mm. periaate, jonka mukaan valtion virkamiehille ja kunnallisille viranhaltijoille myönnettäisiin oikeus ryhtyä työtaistelutoimenpiteenä lakkoon minkä ohella työtaistelutoimenpiteenä voitaisiin käyttää työsulkua.⁸⁰ Komiteat totesivat, että työnseisaus saattaisi joissakin tapauksissa muodostua yhteiskunnalle vaaralliseksi. Siltä varalta, että yhteiskunnalle vaarallista työtaistelutoimenpidettä ei muutoin voitaisi estää, komiteat ehdottivat, että pakottavissa tilanteissa voitaisiin säätää erityislaki, jolla kiellettäisiin yhteiskunnalle vaaralliseksi katsotun työnseisauksen aloittaminen tai määrättäisiin sellaiseksi muodostuneen työtaistelun lopettamisesta.⁸¹ Kun tällaisen erityislain katsottiin edellyttävän nopeata käsittelemistä eduskunnassa, ehdotettiin, että päätöksenteon viivästymisen estämiseksi valtiopäiväjärjestykseen sisällytettäisiin säännös, jolla kiellettäisiin lakiehdotuksen äänestäminen lepäämään.

Komiteat ehdottivat, että lepäämään jättämiskielto säädettäisiin lisäämällä VJ 66 §:ään uusi, kahdeksas momentti, joka estäisi sellaisen lakiehdotuksen lepäämään jättämisen, jolla tarkoitetaan aiotun tai jo aloitetun virkamiesten työtaistelun kieltämistä, mikäli työtaistelutoimenpide on omiaan saattamaan yhteiskunnan turvallisuuden tahi yksityisen kan-

johtanut säännöksen muuttumiseen epäselväksi. Vielä ehdotettiin tyylillistä korjausta edustajanpalkkiolain käsittelymuutosäännökseen (VJ 70 §). Hallituksen ehdotuksessa oli säännöksen vastineesta poistettu sana »tämmöistä».

⁸⁰ Vuoden 1968 menettelytapakomitean mietintö, komiteamietintöjä 1969: A 14 ja kunnallishallinnon virka- ja työehtokomitean mietintö, komiteamietintöjä 1969: B 105.

⁸¹ Ks. komiteamietintöjä 1969: B 105 s. 11 s. ja 1969: A 14 s. 8.

salaisen hengen tai terveyden suojelemiseksi välttämättömät toiminnot vakavaan häiriötilaan.

Komiteain ehdottama muutos — lepäämään jättämisoikeuden käyttöalan supistus — sisällytettiin sittemmin sellaisenaan valtiopäiväjärjestykseen.⁸²

⁸² Ks. He 14/1970 vp Asiak I, valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 15/He 14/1970 vp sekä mietinnön liitteenä oleva prvl 3/1970 vp ja edk. vastaus 1970 vp Asiak I. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön liittyvässä vastalauseessaan valiokunnan jäsenet Irma Rosnell, Kauko Tamminen, Pekka Salla ja Kaisu Weckman ilmoittivat — perusteluitta — vastustavansa lepäämään jättämiskiellon säätämistä. Lausunnossaan n:o 3/1970 perustuslakivaliokunta tyytyi lepäämään jättämiskiellon tarkastelun kohdalla lyhyesti lausumaan, että ehdotettu rajoitussäännös on asiallinen ja tarpeen vaatima.

II LUKU

LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖSTÖN SOVELTAMISALA

Historiallisen katsauksen yhteydessä osoitettiin, että lepäämään jättämissäännöstö sijoitettiin perustuslakiin tarkoituksella estää eduskunnan yksinkertaisen enemmistön yksinomainen vallankäyttö lainsäädäntöpäätösten teossa. Verraten suurelle vähemmistölle varattiin poliittisesti tärkeä vaikutusmahdollisuus: oikeus estää eduskunnan lainsäädännöllisten ratkaisujen välitön voimaantulo päätöksentekoprosessiin sisällytetyn hidasteen, lepäämään jättämismenettelyn avulla. Säännöstön suunnittelijain on täytynyt aavistaa, että lepäämään jättäminen tulee muodostumaan mekanismiksi, joka tuntuvasti vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Ryhdyin tässä osastossa tarkastelemaan ongelmia, joiden yhteiseksi tekijäksi olen valinnut ilmauksen »lepäämään jättämissäännöstön soveltamisala». Tietyn säännöksen soveltamisala on varsin yleinen otsikointitapa oikeudellisessa kirjallisuudessa. »Soveltamisalan» selvitteleminen mielletään tutkimukseksi siitä, mihin ilmiöihin tiettyä oikeusnormia voidaan tiettyjen edellytysten vallitessa soveltaa. Tutkimuksessa pyritään tällöin mahdollisimman täsmälliseen selontekoon siitä, mitä tutkijan havaintojen ja mielikuvituksen avulla selvittelyn kohteeksi valittuja ilmiöitä säännöksen katsotaan kattavan. Tutkijat pyrkivät ensisijassa laatimaan synonyymisten määritelmien muotoon puettuja ennusteita siitä, milloin tuomioistuimet tulevat soveltamaan tutkimuksen kohteena olevaa normia tutkijan esittämään hypoteettiseen käyttäytymismalliin. Ennusteiden tai käyttäytymissuosituksen luotettavuuden tueksi esitetään yleensä laaja, oikeudellisessa kirjallisuudessa perinteellisesti käytetty argumentointimateriaali.

Lepäämään jättämissäännöstö on muodostettu sijoittamalla poikkeukseton lepäämään jättämisoikeuden perustana oleva säännös (VJ 66,7 §) lainsäätämismenettelyn osaksi ja luettelemalla myöhemmissä, yleensä indikatiivimuotoisissa säännöksissä lepäämään jättämiskieltoja. Näin muodostuvan lepäämään jättämissäännösten rakenne johtaa valitsemaan »soveltamisalan» tutkimuksessa yleisesti käytetystä menettelytavasta jossain määrin poikkeavan tarkastelutavan. Ei ilmeisestikään ole tarkoituksenmukaista ryhtyä luokittelemaan lainsäädäntöä ja sen jälkeen tarkastelemaan, mihin ja millä tavoin muovatuista luokista lepäämään jättämissäännöstö ulottuu.

Lepäämään jättämissäännösten funktio — vähemmistön vaikutusvalta — johtaa sekin puolestaan toteamaan, ettei ole tarkoituksenmukaista keskittyä kuvaamaan niitä lakityyppejä, jotka voidaan äänestää lepäämään. Säännösten tarkastelussa on paikallaan tiedostaa eduskunnan enemmistön ja vähemmistön välinen konflikti. Eduskuntaryhmien vaikutusvallan kannalta ajatellen on ilmeisen tärkeätä ennen lainsäädäntöprosessin huippukohtaa — kolmatta käsittelyä — tietää, mihin lakiehdotuksiin vähemmistö voi vaikuttaa. Lepäämään jättämissäännösten soveltamisalan tutkimuksen keskeiseksi kysymykseksi muodostuu tällöin tietojen hankinta siitä, minkä laatuisiin lakiehdotuksiin vähemmistö voi ulottaa vaikutusvaltansa. Tämän selvittämiseksi on tarpeen etsiä aineistoa, jota voidaan käyttää vastattaessa kysymykseen, voidaanko tiettyyn, abstraktisesti määritellyyn lakiehdotusten luokkaan kuuluva lakiehdotus äänestää lepäämään. Päähuomio lepäämään jättämissäännösten soveltamisalan tarkastelussa siirtyy tällöin säännösten rajojen selvittämiseen keskusalueen kustannuksella.¹ Tämä näkyy seuraavassa lepäämään jät-

¹ »Lepäämään jättämissäännösten soveltamisala» voidaan ymmärtää luokkakäsitteeksi. Luokkakäsite määritellään luettelemalla ne oliot, jotka kuuluvat luokan alaan, jolloin näiden olioiden yhteiset ominaisuudet antavat käsitteelle merkityssisällön. Toinen tapa määritellä luokkakäsitteen merkityssisältö on selittää käsitteen merkityssisältö, jolloin kaikki ne oliot, joilla on merkityssisältöön kuuluvat ominaisuudet, muodostavat käsitteen alan. (Ahmavaara, s. 27 s).

Käsitteen »Lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala» (VJ 66,7 §) referenssin voidaan katsoa kuuluvan »lepäämään jättämissäännösten soveltamisalan» referenssiin. Sen referenssiksi muodostuvat (ajatellut) lakiehdotukset, jotka voidaan äänestää lepäämään ja merkityssisällöksi niiden lakiehdotusten ominaisuudet, jotka voidaan äänestää lepäämään. Näyttää siltä, ettei ole tarkoituksenmukaista yrittääkään määritellä luokkakäsitteiden »lepäämään jättämissäännösten soveltamisala» ja »lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala» referenssiä. Poliitti-

tämissäännöstön soveltamisalan tutkimuksessa sikäli, etten keskity luettelemaan kaikkia ajateltavissa olevia lakiehdotusten tyyppejä, jotka voidaan äänestää lepäämään, vaan pääpaino on niiden lakityyppien käsittelyjärjestyksen tutkimuksessa, joiden kohdalla on esitettävissä rationaalisia perusteluja sekä lepäämään jättämisen sallivan säännöksen (VJ 66,7 §) että jonkin lepäämään jättämisoikeuden poistavan säännöksen soveltamisen puolesta.

1. TERMIEN VALINTA

Lakiehdotuksen lepäämään jättämissäännöstöön sisältyvät normit voidaan esitysteknisistä syistä jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäisen niistä muodostaa tällöin VJ 66,7 §:n sisältämä yleinen, lepäämään jättämis-

sen päätöksentekomenettelyn kannalta kiinnostavampaa on yrittää selostaa niiden merkityssisältö (eli luetella joukko ominaisuuksia, jotka erottavat ko. luokkaan kuuluvat oliot muista olioista). Toiseksi voidaan todeta, ettei »lepäämään jättämissäännöstön soveltamisalan» merkityssisällönkään määrittely ole kiinnostavaa, vaan päähuomio kohdistuu »lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala» -käsitteen merkityssisällön selvittämiseen. Poliittisen päätöksenteon kannalta on tärkeätä tietää, mitkä oliot (lakiehdotukset) voidaan sen piiriin sijoittaa (seurauksella että ko. lakiehdotukset voidaan äänestää lepäämään) ja mitkä on jätettävä sen ulkopuolelle (joita ei voida äänestää lepäämään). Nämä ryhmät muodostavat yhdessä luokkakäsitteen »lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala» määrittelykentän (ks. Ahmavaara, s. 28). Näin ajatellen on ymmärrettävää, minkä takia lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) tutkimuksessa — mihin tämä tutkimus nimensä puolesta viittaa — on tarkasteltava myös säännöksiä, jotka estävät tietynlaisten lakiehdotusten äänestämisen lepäämään.

Luokkakäsitteen merkityssisältö osoitetaan esittämällä määrittelevien ominaisuuksien luettelo (ks. Ahmavaara, s. 28). Tällöin ei yleensä voida luetella kaikkia luokan olioiden yhteisiä ominaisuuksia, eli esittää luokan täydellistä kuvausta. Yleensä esitetään jokin tuon joukon alajoukko — lyhempi luettelo —, jonka laajuus riippuu valitusta määrittelykentästä. Poliittisen päätöksenteon kannalta riittävä merkityssisältö käsitteelle »lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala» muodostuu määrittelevien ominaisuuksien luettelosta, jonka avulla saatetaan erottaa lakiehdotukset, jotka voidaan äänestää lepäämään niistä, joita ei voida jättää lepäämään. Määrittelykentäksi muodostuvat siis tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät lakiehdotukset, jotka voidaan/ei voida jättää lepäämään.

oikeuden perustana oleva säännös.² Toiseksi ryhmäksi on syytä luokitella VJ 66,8 §:n, 68,1 §:n, 69,1 §:n, 70 §:n, 71,3 §:n ja 72 §:n sisältämät lepäämään jättämisoikeuden käyttöalaa rajoittavat säännökset, ns. lepäämään jättämiskiellot. Kolmanteen ryhmään jäävät tällöin lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä annetut menettelytekniset säännökset, VJ 73 ja 74 § sekä eduskunnan työjärjestyksen 53 §. Säännösten soveltamisala määräytyy tämän luokituksen systematiikkaa noudattaen siten, että lepäämään jättämisoikeuden perustana oleva VJ 66,7 §:n säännös poikkeussäännöksineen rajaa niiden eduskunnassa kolmessa käsittelyssä päätettävien kysymysten joukon, joihin vähemmistö voi pätevästi kohdistaa vaatimuksen lepäämään jättämisestä. Kolmanteen alaryhmään sijoittamani menettelyteknisten säännösten soveltamisalaksi jää tällöin lepäämään jätettyjen päätösten muodostama kokonaisuus.³

VJ 66,7 §:ssä käytetään verbejä »panna lepäämään» ja »jättää lepäämään». Olen tässä tutkimuksessa muodostanut termit käyttämällä verbiä »jättää». Ilmaisuihin »jättää lepäämään» johdannaisineen on yleisesti käytössä.⁴

² Ilmauksella »lepäämään jättämisoikeus» ei ole semanttista referenssiä. Vert. Ross, Om ret og Retfaerdighet, s. 208, jossa osoitetaan, ettei ilmauksella »omistusoikeus» voi olla referenssiä. Tästä huolimatta sanaa »omistusoikeus», kuten termiä »lepäämään jättämisoikeus» voidaan käyttää esitysteknisenä apukeinona. VJ 66,7 §:n säännös, jonka mukaan vähemmistö voi äänestää lakiehdotuksen lepäämään, ei sisällä mitään »oikeutta» vähemmistölle sikäli, että tuota sanaa käyttämällä voitaisiin sanoa jotain uutta vähemmistön toiminnasta ja sen seurauksista. Ilmaisuihin »lepäämään jättämisoikeus» johdannaisineen antaa kuitenkin useimmiten riittävän kuvan siitä, mistä on kysymys, varsinkin kun lukija saa lisätietoja kulloisestakin käyttöyhteydestä. Yleisimmin käytän ilmausta »lepäämään jättämisoikeus» merkitsemässä sitä, että vähintään 67 kansanedustajaa voi äänestämällä lakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittavan ehdotuksen hyväksymisen puolesta aiheuttaa sen, ettei lakiehdotus tule lopulliseksi eduskunnan päätökseksi ja sellaiseksi, että se voitaisiin heti vahvistaa ja saattaa voimaan. »Lepäämään jättämisoikeuden» negatio merkitsee sitä, että tuollaista äänestystä selostettuine vaikutuksineen ei voida — jostain syystä — suorittaa.

³ Olen lukenut lepäämään jättämissäännöstöön kaikki ne säännökset, jotka tavalla tai toisella välittömästi koskevat lakiehdotuksen lepäämään jättämistä. Käytän seuraavassa lepäämään jättämisoikeuden perusteena olevasta säännöksestä ilmausta »lepäämään jättämissäännös» ja sen soveltamisalasta ilmaisua »lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala».

⁴ VJ 66,7 §:n mukaan lakiehdotus voidaan »panna lepäämään». Saman säännöksen mukaan tuo ratkaisu muodostuu eduskunnan päätökseksi kolman-

Vaikka omaksutaankin suoraan VJ 66,7 §:stä ilmaisutavaksi »jättää lepäämään» johdannaisineen, ei vielä päästä täsmällisen kielenkäytön kannalta tyydyttäviin tuloksiin. Tähän toteamukseen johtaa VJ 67 §:ssä säännellyn perustuslain säätämisyjärjestyksen tarkastelu. Säännöksen mukaan eduskunta voi kolmannessa käsittelyssä »hyväksyä jätettäväksi lepäämään» perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen. VJ 67,2 §:n mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus voidaan hyväksyä »lepäämään jättämättä» kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä lakiehdotuksen tultua julistetuksi kiireelliseksi. Havaitaan, että perustuslain säätämisyjärjestykseen on sisällytetty tavallisen lain lepäämään jättämistä muistuttava ilmaisu. Jotta perustuslain säätämisyjärjestys voitaisiin riittävän täsmällisesti erottaa tavallisesta säätämisyjärjestyksestä on valittava termejä, jotka osoittavat, onko tietyn lakiehdotuksen käsittelyn siirtäminen vaalien jälkeisille valtiopäiville johtunut VJ 66,7 §:n vai VJ 67,1 §:n sisältämän käsittelyjärjestyksen mukaisesta päätöksestä. VJ 67,1 §:n säännös, jonka mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä laki »hyväksytään jätettäväksi lepäämään» näyttää sisältävän ainekset tarkoituksenmukaiselle kielenkäytölle. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävää lakia tarkoittaen voidaan käyttää ilmaisua »hyväksyä lepäämään».⁵

nessa käsittelyssä, mikäli »ehdotusta lepäämään jättämisestä» kannattaa kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä. Kirjallisuudessa on yleensä vältetty muodostamasta termistöä »panna lepäämään»-ilmauksen ympärille. Tietävästi kukaan ei ole määritellyt eduskunnan kolmannekselle tavallisen lain käsittelyn yhteydessä kuuluvaa mahdollisuutta lakiehdotuksen »panemiseksi lepäämään» tai »lepäämään panemiseksi». Terminologia on johdettu »jättää»-verbistä luultavasti siksi, että vaihtoehtona olevasta »panna»-verbistä johdetut ilmaukset vievät tyylillisesti epätyydyttäviin sanontoihin. Ilmaisun »jättää lepäämään» johdannaiset ovat täysin vakiintuneita, joten niistä ei ole syytä luopua.

Eduskunnassa ja lehdistössä näkee ajoittain käytettävän lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä ilmaisua »äänestää yli vaalien». Tuota sanontaa on käytetty sekä perustuslain säätämisyjärjestyksessä (VJ 67 §) että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §) käsiteltäviä lakiehdotuksia tarkoittaen. Vaikka ilmaisu on havainnollisempi kuin »lepäämään jättäminen» eikä sisällä niitä käyttöyhteyteen kuulumattomia mielikuvia, joita »lepäämään jättäminen» saattaa asiaa ymmärtämättömässä herättää, en ole katsonut voivani sitä käyttää.

⁵ VJ 67 §:ää, yhtä vähän kuin eräitä muitakaan säännöksiä, ei ole laadittu selostamani systematiikan mukaan. Useissa säännöksissä käytetään ilmaisua »jättää lepäämään» johdannaisineen tarkoittamassa sekä perustuslain säätämisyjär-

Tarkoitan seuraavassa ilmauksella »lakiehdotuksen lepäämään jättäminen» pelkästään VJ 66,7 §:ssä säänneltyä, eduskunnan kolmannekselle kuuluvaa mahdollisuutta siirtää päätöksenteko lakiehdotuksesta vaalien jälkeisille valtiopäiville. Kollektiivisubstantiivi »lepäämään jättämissäännöstö» tarkoittaa tällöin niiden säännösten muodostamaa kokonaisuutta, jotka välittömästi liittyvät päätöksentekoon lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään. Ilmaisui »lepäämään jättämismenettely» on syytä rajata tarkoittamaan VJ 66,7 §:n säännöksiä päätöksenteosta, jolla lepäämään jättäminen suoritetaan. Jotta lepäämään jättämissäännöstö voitaisiin tarkoin rajata erilleen VJ 67 §:ään sisältyvästä perustuslain säätämisyjärjestyksen osasta, menettelystä, jolla eduskunta yksinkertaisella enemmistöllä päättää siitä, että perustuslain säätämisyjärjestyksessä päätettävän lakiehdotuksen käsittely siirretään lopullista päätöksentekoa varten vaalien jälkeisille valtiopäiville, käytän siitä ilmausta »lepäämään hyväksyminen» asiayhteyden edellyttämällä tavalla muodostuvine johdannaisineen.

2. VJ 66,7 §:n SOVELTAMISALA

Eduskunnan kolmannekselle varattu mahdollisuus lepäämään jättämisellä estää lakiehdotuksen välitön voimaantulo tarkoitettiin alkujaan ulottumaan kaikkiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviin lakiehdotuksiin. Eduskunnan uudistamiskomitean valmistama lepäämään jättämissäännösten alkuperäismalli joutui kuitenkin arvostelun kohteeksi.

— jestyksessä että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt lakiehdotukset. Niinpä VJ 73 §:n ilmauksen »lepäämään jätetyn» voidaan osoittaa tarkoittavan sekä perustuslain säätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytyt että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia. On ilmeistä, ettei VJ:n sanamuodosta voida johtaa terminologiaa, jonka mukaan »lepäämään jättämisellä» tarkoitettaisiin yksinomaan vähemmistön vaikutusmahdollisuutta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviin lakiehdotuksiin ja »lepäämään hyväksymisellä» perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä lakiehdotuksia. Tätä terminologiaa ei ole myöskään oikeuskirjallisuudessa järjestelmällisesti käytetty, joskin eräissä esityksissä näkyy pyrityn selostami kaltaiseen kielenkäyttöön. Varsin yleistä on, että ilmaisua »jättää lepäämään» käytetään tarkoittamassa joko VJ 66,7 §:n tai VJ 67 §:n käsittelyjärjestyssäännöstä tai

Säännösten tehon vaimentamiseksi alkujaan poikkeuksettomaksi tarkoitettuun lakiehdotuksia koskeneeseen lepäämään jättämissäännöstöön sisällytettiin rajoituksia, jotka estivät äänestämästä lepäämään tietyn tyyppisiä lakiehdotuksia. Rajoituksia ei kirjoitettu lainsäätämisyjärjestyksen osaksi sijoitettuun lepäämään jättämisoikeuden perusteena olevaan säännökseen (1906 VJ 57,5 §) vaan ne merkittiin järjestyksessä myöhempiin VJ:n säännöksiin. Lepäämään jättämissäännös jäi muodoltaan yleiseksi kuten eduskunnan uudistamiskomitea oli ehdottanutkin. 1906 VJ:n sää-

molempia. Ks. esim. Kastari, Uskonnonvapaus hallitusmuodon näkökulmasta, s. 303, alaviite 28, ja Perustuslainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä, s. 98 sekä Jyräki, Valtiovalvonta ja sananvapaus yleisradiotoiminna, Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen monistesarja 3. 1968 s. 140: »SKDL:n edustajat äänestivät lakiehdotuksen lepäämään yli vaalien». Jyräki tarkoittaa, että mainitut kansanedustajat äänestivät kiireelliseksi julistamista tarkoittanutta ehdotusta vastaan. Sipponen (s. 350, alaviite 20, s. 557 alaviite 32 sekä s. 608 alaviite 116) käyttää ilmaisua »lepäämään jätetty» tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyistä ja »lepäämään hyväksytty» perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyistä lakiehdotuksesta. Ks. myös prvm 13/lepäämään jätetyt lakiehdotukset/1950 vp Asiak I. Perustuslakivaliokunnan mietinnön otsikossa oli selvästi erotettu VJ 66 ja VJ 67 §:n käsittelyjärjestykset: »Perustuslakivaliokunnan mietintö ... lepäämään jätettäväksi hyväksytyjen ja lepäämään jätettyjen ehdotusten johdosta».

Puhemiesneuvosten luetteloissa »lepäämässä olevista» lakiehdotuksista käytetään luettelon alussa olevassa selonteossa terminologiaa, jossa VJ 66 ja VJ 67 §:n käsittelyjärjestykset on erotettu toisistaan: »Tämän johdosta puhemiesneuvosto on ... laatinut ... luettelon sekä lepäämään jätettäväksi hyväksytyistä että asian kolmannessa käsittelyssä hyväksytyistä, mutta sitten lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista». Ks. 1962 vp Asiak I. Erottelu on havainnollinen, joskin tässä yhteydessä sanonnaltaan liian pitkä.

Yleensä VJ 66,7 §:n säännöksen (»lepäämään jättäminen») ja VJ 67,1 §:n menettelyn (»lepäämään hyväksyminen») toisistaan erottamatta jättäminen tai valitsemani terminologian vastainen kielenkäyttö ei ole johtanut epäselvyyksiin tai ilmeisiin virheisiin. Hakkila (s. 965) näyttää kuitenkin päätyneen virheelliseen tulkintaan siitä syystä, ettei hän ole kiinnittänyt huomiota kielenkäytön täsmällisyyden tarpeellisuuteen. Selostaessaan eduskunnan työjärjestyksen 53,2 §:n säännöstä, jonka mukaan puhemiesneuvoston tulee laatia luettelo »eduskunnan lepäämään jätettäväksi hyväksymistä» lakiehdotuksista, hän toteaa säännöksen tarkoittavan vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltyjä lakiehdotuksia käyttäessään kommentaarissaan merkintää »(VJ:n 67 §:n 1 mom.)». On kuitenkin selvää, että mainittua eduskunnan työjärjestyksen säännöstä on — toisin kuin Hakkila kirjoittaa — sovellettava sekä lepäämään hyväksytyihin (VJ 67,1 §) että lepäämään jätettyihin (VJ 66,7 §) lakiehdotuksiin.

tämisen jälkeen omaksutut uudet lepäämään jättämisoikeuden rajoitus-säännökset (mm. 1928 VJ 66,8 §, 69,1 § ja 70 §) sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen saman periaatteen mukaan muuttamatta näennäisesti rajoituksetonta lepäämään jättämissäännöstä.

Lepäämään jättämissäännös (VJ 66,7 §) on sisällytetty lainsäätämisen menettelyn (VJ 66 §) osaksi ilmauksella »... lakiehdotus... voidaan... panna lepäämään.» Sanamuoto johtaa toteamaan, että lepäämään jättämisoikeus voi koskea vain lakiehdotuksia. Kun VJ 66 § muodostaa yleisen kaavan kaikille eduskunnan päätöksille, jotka tarkoittavat päätöksentekoa »lakiehdotuksesta» päädytään suoraan toteamukseen, ettei lepäämään jättämissäännöstö voi ulottua muuhun eduskunnan päätöksentekoon.

Huomattava osa kansanedustuslaitoksen ratkaisuista tehdään kolmen käsittelyn menettelyä yksinkertaisemmassa käsittelyjärjestyksessä, yleensä »ainoan käsittelyn» asioina. Käsittelyjärjestysten välillä on eräitä välimuotoja kuten päätöksenteko kahden käsittelyn asioista (VJ 71 §). Valtion tulo- ja menoarviolle on lisäksi säädetty oma käsittelymuotosäännöksensä (VJ 76 §), joka käytännössä muistuttaa päätöksentekoa kahden käsittelyn asioista. Käsittelymuotosäännökset on yleensä laadittu indikatiivimuotoon ja niistä johdetut normit ymmärretään sikäli pakottaviksi, ettei eduskunta voi valita vapaasti käsittelyjärjestystä. Kukin kysymys on periaatteessa käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksessä säännellyn käsittelymuotosäännöksen mukaisesti. Niinpä päätöksiä, jotka valtiopäiväjärjestyksessä säädetään ainoan käsittelyn ratkaisujen piiriin kuuluviksi, ei voida käsitellä lain säätämisyjärjestyksessä yhtä vähän kuin lakiehdotuksista voitaisiin päättää kolmen käsittelyn menettelyä yksinkertaisemmassa käsittelyjärjestyksessä. Käsittelyjärjestyssäännöksiä soveltamispakko johtaa suoraan toteamaan, ettei lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalaa voida laajentaa eikä supistaa siirtymällä käsittelemään ainoan käsittelyn asioita lainsäätämisyjärjestyksessä eikä lakiehdotuksia ainoan käsittelyn asioina.

Perustuslain tasolla järjestetty eduskunnan päätöksentekomuotojen tiukka jaottelu selittyy osaksi siitä, että tiettyjen ratkaisujen tekemiseksi tarvitaan erityiseen huolellisuuteen pakottava käsittelyjärjestys, toisaalta ottamalla huomioon, että käsittelymuotosäännöksiä noudattamispakko sisältää takeet valtiopäiväjärjestykseen sisällytettyjen vähem-

mistöjen vaikutusvallan takaavien säännösten tehon ylläpitämisestä.⁶ Verrattaessa toisiinsa päätöksentekoa tavallisesta laista ja ainoan käsittelyn asioista havaitaan, että viimeksi mainitut ovat tyypillisiä enemmistöpäätöksiä, kun taas lainsäätämismenettelyyn yleensä aina sisältyy osatekijöitä, jotka vahvistavat vähemmistön vaikutusvaltaa. Tästä voidaan uskoa seuraavan vähemmistölle tarve estää liukuma lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä yksinkertaisempiin käsittelymuotoihin. Vastaavasti lienee eduskunnan enemmistön edun mukaista pyrkiä valitsemaan käsittelyjärjestykseksi lainsäätämismenettelyä yksinkertaisempi päätöksentekotapa.⁷

⁶ Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet s. 130 s ja s. 296 ss. kuvaa yksityiskohtaisesti lainsäätämismenettelyn funktioita ja korostaa pyrkimystä mahdollisimman korkeatasoiseen päätöksentekoon. Syrjäytän tekstissä lainsäädäntötekniisten funktioiden tarkastelun ja korostan käsittelymuutosäännösten vähemmistösuojavaikutusta.

⁷ Käsittelymuutosäännösten valinnan poliittinen merkitys näkyi selvänä vuoden 1921 valtiopäivillä käsiteltäessä hallituksen esitystä eräiden Maarian pitäjässä sijaitsevaan Iso-Heikkilän virkataloon kuuluvien alueiden vaihtamisesta Naantalın maaseurakunnan Kultarannan kylässä sijaitsevaan Kultarannan huvila-alueeseen (He 80/1921 vp Asiak III:1). Hallituksen esitys oli laadittu ponsimuotoon ja tarkoitettiin hyväksyttäväksi ainoan käsittelyn asiana. Hallituksen esitykseen ei sisällynyt lakiehdotusta. Eduskuntakäsittelyn kuluessa kuitenkin päätettiin ilmeisesti HM 74,1 §:n tulkinna välityksellä siirtyä hallituksen esityksen käsittelemiseen lainsäätämisyjärjestyksessä. Puhemies totesi menettelytavasta (1921 vp s. 2696): »Kun valiokunnan mietinnön vastalauseeseen, jonka eduskunta on hyväksynyt käsittelyn pohjaksi, sisältyy lakiehdotus, joka valtiopäiväjärjestyksen mukaan on otettava kolmeen käsittelyyn, ehdotan menettäväksi niin, että lakiehdotus nyt esitellään ensimmäiseen käsittelyyn, sekä että vastalauseessa tehdyt muut ehdotukset esitellään ainoaan käsittelyyn siten kuin lakiehdotuksen kolmas käsittely on päättynyt». Puhemies totesi siirtymisen ainoan käsittelyn menettelytavasta lainsäätämismenettelyyn. Seurauksena käsittelyjärjestyksen vaihtumisesta oli, että lakiehdotus sittemmin voitiin äänestää lepäämään (ks. s. 2763). Mikäli käsittelyjärjestyksessä olisi noudatettu hallituksen esittämää ja valtiovarainvaliokunnan hyväksymää ainoan käsittelyn linjaa, olisi lepäämään jättämissä mahdollisuus sulkeutunut pois käsittelyjärjestyksen valinnan mukana (ks. vvm 36/1921 vp Asiak III,1).

Ainoan käsittelyn ja lainsäädäntömenettelyn vähemmistösuojan kannalta tuntuva ero on näkynyt lisäksi pyrkimyksenä korvata lakiehdotuksen sisältämä yhteiskunnallinen ratkaisu päätöksenteolla, johon lepäämään jättämissä säännöstö ei ulotu. Tällöin on muutaman kerran turvauduttu ainoan käsittelyn menettelytapaan. Varsin tyypillisiä ovat olleet lepäämään jätetyn lakiehdotuksen korvaamiseksi ehdotetut ponsilauselmat. Käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi vakinaisessa väessä palveleville asevelvollisille annettavista lomista (He 78/1924

Lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalan käsittelyssä on aiheellista kiinnittää huomio vielä siihen, että lainsäädäntöpäätösten tekotapojenkin välillä on huomattavia eroja, jotka merkitsevät vaihtelua vähem-

vp Asiak I) äänestettiin lakiehdotus kolmannessa käsittelyssä lepäämään. Päätöksen jälkeen ehdotettiin toivomuspontta, jonka sisältönä oli hallitukselle osoitettu kehoitus ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joita lepäämään jätetyssä laissa tarkoitettiin. Ehdotuksen tekijä perusteli ponsilauselmaa mm sillä, että hallituksella on ponna tultua hyväksytyksi tiedossaan eduskunnan enemmistön omaksuma mielipide asiassa, joten hallitus voi ryhtyä lain tarkoitamiin toimenpiteisiin. Ks. ed. Niukkasen puheenvuoro 1924 vp s. 1018. Ponsilauselmaehdotus käsiteltiin ainoan käsittelyn asiana ja tuli hyväksytyksi (s. 1020).

Eräissä tapauksissa lepäämään jättämisen aiheuttama viivästymä on pyritty korvaamaan budjettipäätöksillä, joihin ei lepäämään jättämissäännöstä myöskään ulotu. Vuoden 1925 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitystä laiksi laivaston perustamisesta rannikkopuolustusta varten (1925 vp Asiak I) ja sen kanssa yhdessä hallituksen esitystä määrärahan myöntämisestä laivaston perustamiseksi rannikkopuolustusta varten. Viimeksi mainittu esitys oli ehdotus lisäyksen tekemisestä valtion tulo- ja menoarvioon (ks. He 25/1925 vp Asiak I). Hallituksen esityksen tarkoituksena oli varata varoja laivaston perustamiseen. Tiedettiin, että vasemmisto jyrkästi vastusti hanketta. Lakiehdotus olisi merkinnyt hyväksyttynä velvollisuutta sisällyttää budjettiin tietyn suuruisia määrärahoja useina seuraavina vuosina. Lakiehdotus äänestettiin kuitenkin lepäämään (ks. 1925 vp ptk 21 päivänä marraskuuta 1925). Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen korvaamiseksi annettiin vuoden 1926 valtiopäiville hallituksen esitys puolustuslaitoksen ylimääräiseksi menoarvioksi ja tulo- ja menoarvion lisäys hyväksyttiin (1925 vp ptk s. 2278 s). Vuoden 1925 valtiopäivillä käsiteltäessä lisäystä tulo- ja menoarvioon ilmaistiin avoimesti pyrkimys välttää lepäämään jättämissäännösten vaikutus budjettipäätöksen tekoon sisältyvää enemmistöperiaatetta hyväksi käyttäen. Ed. Manner 1925 vp s. 2242 lausui: »Maalaisliiton eduskuntaryhmän puolesta on aikaisemmin eduskunnassa ilmoitettu ryhmän olevan sitä mieltä, että rannikkopuolustusta varten on tarpeen ryhtyä kehittämään laivastoa ja että tähän tarkoitukseen voidaan vuosittain käyttää noin 50 miljoonaa markkaa. Sen jälkeen kun ryhmämme on tämän päätöksen tehnyt, on laki laivaston rakentamisesta rannikkopuolustusta varten äänestetty yli vaalien. Jotta hallitus voisi ryhtyä näissäkin oloissa laivastoa edellä mainituissa rajoissa kehittämään, ehdotan, että ylimääräisen tulo- ja menoarvion VI luvun 12 momentin kohdalle hyväksyttäisiin seuraavat perustelut: Eduskunta on ollut sitä mieltä, että laivaston hankkimiseksi rannikkopuolustusta varten kahtena lähivuonna olisi käytettävä yhteensä 100 miljoonaa markkaa ja on sinä tarkoituksessa tälle momentille vuodeksi 1926 merkinnyt 47 miljoonaa markkaa.» Ks. myös ed. Hiidenheimon (s. 2275) ehdotusta: »Laivaston perustaminen rannikkopuolustusta varten, rajaton siirtomääräraha. Eduskunta on, edellyttäen, että vuodeksi 1927 ei tule lisämäärärahaa tähän tarkoitukseen myönnettäväksi, merkinnyt tälle momentille 100 miljoonaa markkaa.»

mistön vaikutusvallassa.⁸ Määräenemmistösäännösten ja lepäämään jättämissäännöksen tuottaman vaikutusvallan ylläpitäminen edellyttää, ettei lainsäätämisyjärjestysten välillä tapahdu liukumista siten, että ryhdyttäisiin soveltamaan tietynlaisiin lakiehdotuksiin vaikeusasteeltaan alemmalla tasolla olevaa käsittelyjärjestystä. Tämä näkökohta vaikuttaa itsestään selvältä verrattaessa toisiinsa tavallista lainsäätämisyjärjestystä (VJ 66 §) ja perustuslain säätämisyjärjestystä (VJ 67 §): siirtymisen soveltamaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä lakiehdotuksiin, jotka merkitsevät poikkeamista perustuslaista merkitsisi ilmeisesti perustus-

Pyrkimys välttää lainsäätämismenettelyyn sisältyvän lepäämään jättämissäännöksen vaikutus budjettipäätöksillä näkyi myös käsiteltäessä hallituksen esitystä rautatierakennuksista vuosina 1926—1930 (He 76/1925 vp Asiak III:1). Kauppa-ministeri Pulkkinen perusteli hallituksen esitykseen sisältynyttä lakiehdotusta toteamalla, että asia on »etusijassa rahakysymys, vaikka asia on puettu lain muotoon.» (1925 vp ptk s. 2115). Ministeri Vesterinen (s. 2124) vastusti avoimesti rautatierakennuksen vaatimien investointien määräämistä laissa tavalla, josta selvästi näkyi, että hän epäili lainsäätämisyjärjestykseen sisältyvän lepäämään jättämismahdollisuuden johtavan vaikeuksiin päätöksen teossa. Hän suositteli budjettipäätösten käyttämistä (s. 2124).

Vuoden 1931 valtiopäivillä yritettiin odotettavissa oleva lakiehdotuksen lepäämään jättäminen korvata ponsipäätöksellä. Tällöin käsiteltiin hallituksen esitystä eräiden valtion teollisuuslaitosten muodostamisesta osakeyhtiöksi (He 82/1931 vp Asiak III:1). Kolmannessa käsittelyssä oli käynyt ilmeiseksi, että lakiehdotus, jonka tarkoituksena oli muodostaa eräät laitokset valtioenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi, tulotisiin äänestämään lepäämään, joten lain tarkoitamiin toimenpiteisiin ei voitaisi ryhtyä. Tämän vaikutuksen estämiseksi ed. Cajander ehdotti (s. 1577) yksinkertaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksyttävää pontta, jonka mukaan »eduskunta oikeuttaisi hallituksen ottamaan lainaa Imatran voimalaitokselle ym. laitoksille yhteensä 70 miljoonaa markkaa, joka määrä olisi merkittävä valtion tulo- ja menoarvioon korvauksena valtionvarojen sijoituksista näihin tarkoituksiin.» Ehdotuksen tekijä ei tullut ottaneeksi huomioon, että valtiolaina-asiat käsitellään VJ 68,1 §:n mukaan kolmen käsittelyn asiaina joskin lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Puhemies reagoi virheelliseen ehdotukseen toteamalla (s. 1582), että sanottu ehdotus tarkoitti suostumuksen antamista valtiolainan ottamiseen, eikä asettanut ehdotusta äänestyksen alaiseksi.

Selostetut tapaukset osoittavat, että on olemassa painetta siirtymiseen tietyn päätöksen tekemisessä lainsäädäntömenettelyä yksinkertaisempaan, ainoan käsittelyn päätöksentekomuotoon. On lisäksi ilmeistä, että lainsäätämismenettelyyn liittyvä lepäämään jättämissäännöstö on syynä siihen, että tietyissä kysymyksissä tahdotaan välttää lain muodon käyttämistä päätöksenteossa.

⁸ Olen eräässä yhteydessä käsitellyt tätä ilmiötä ja luonnehtinut lainsäätämisyjärjestysten välisiä suhteita ilmtuksella »käsittelyjärjestysten hierarkkiset vaikeusaste-erot». Ks. Saraviita, *Analys* s. 75 ss.

lain vastaista menettelytapaa, jonka estämiseksi eduskunnan puhemies on velvollinen reagoimaan VJ 80 §:n mukaisella tavalla.

Käsittelyjärjestysten välisten liukumien tarkastelussa on otettava huomioon erilaisten tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen variaatioiden väliset suhteet. Esimerkkinä voidaan pitää päätöksentekoa uudesta tai lisäystä, vuotta pitemmältä ajalta kannettavasta verosta (VJ 68,1 §). Positiivisen päätöksen syntymiseksi edellytetään, että lakiehdotuksen puolesta annetaan vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä minkä lisäksi on säädetty, ettei lakiehdotusta voida äänestää lepäämään. Vähemmistön vaikutusvallan ylläpitäminen edellyttää, ettei liukumaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (VJ 66 §) hyväksi tapahdu.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen eri muotojen välisen vaikeusasteeron aiheuttama vaihtelu vähemmistön vaikutusvallassa johtaa toteamaan, ettei VJ 66,7 §:n lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala ole liukuva sikäli, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §), vaikka siihen VJ:n muiden käsittelymuotosäännösten tulkinta huomioon ottaen olisi sovellettava jotain vaikeusasteeltaan hankalampaa menettelytapaa (esim. VJ 68,1 §).

Jossain määrin vaikeammin ratkaistavan ongelman eteen joudutaan kysyttäessä, voidaanko käsittelyjärjestyksen valinnassa sallia edellä esitettyihin mahdollisuuksiin nähden vastakkaisia liukumia siten, että lakiehdotus käsiteltäisiin vaikeusasteeltaan korkeammantasoisena käsittelymuotosäännöksen mukaan. Tyypillinen esimerkkitalanne sisältyy kysymykseen, voidaanko lakiehdotukseen soveltaa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen sijasta perustuslain säätämisyjärjestystä. Samoin voidaan kysyä, sallivatko valtiopäiväjärjestyksen säännökset soveltaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävään lakiehdotukseen verolainsäätämisyjärjestystä tahi käsittelyjärjestysten vaikeusasteikolla alimpana olevan yksivuotisen verolainsäätämisyjärjestyksen (VJ 68,1 §) piiriin kuuluvaan lakiehdotukseen tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Näitä käsittelyjärjestyksen liukumia ei voida eritellä kiinnittämällä huomio siihen, että käsittelyjärjestyksen muutos merkitsisi vähemmistön vaikutusvallan minimointia. Ehkä tästä osaltaan johtuu, ettei kirjallisuudessa ja eduskuntakäytännössä siirtymiseen käsittelyjärjestysten asteikolla ylöspäin ole suhtauduttu ehdottoman torjuvasti.⁹

⁹ Kastari, Kansallistamisyhtymykset ja omaisuuden perustuslainsuoja Euroopan maissa, LM 1948 s. 309 s kirjoittaa, että voidaan todeta käytännöstä

Valtiopäiväjärjestykseen sijoitettujen käsittelymuotosäännösten laatimistapa asettaa rajoituksia käsittelyjärjestyksen vaihtamiselle määränemmistö säännösten vaikutusta eliminoimatta — asteikolla ylöspäin. Niinpä ei ole ajateltavissa, että ilmeisen selvästi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen tasolla suoritettua sääntelyä tarkoittava laki käsiteltäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Yleisen lainsäätämisyjärjestyksen (VJ 66 §) tasolla vaikeusasteen kannalta poikkeavia käsittelyjärjestyksiä — esim. verolainsäätämisyjärjestys (VJ 68 §), voimaansaattamislakien käsittelyjärjestys (VJ 69,1 §) ja edustajapalkkiolain käsittelyjärjestys (VJ 70 §) — ei ilmeisesti myöskään voida soveltaa mielivaltaisesti. Noita käsittelyjärjestyksiä on pidettävä pakottavina sikäli, ettei voida ryhtyä käyttämään vaikeutettua käsittelyjärjestystä tiettyyn lakiehdotukseen silloin, kun tuon käsittelymuotosäännöksen tarkoitus ei sitä edellytä.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta muutamia ratkaisuja, joissa on tapahtunut liukumista käsittelyjärjestyksestä toiseen, siirtymistä käsittelemään tiettyjä lakiehdotuksia käsittelyjärjestysten asteikolla ylöspäin. Siirtymistä on ensinnäkin tapahtunut yksivuotisille verolaeille varatusta käsittelyjärjestyksestä (VJ 68,1 §) yleiseen lainsäätämisyjärjestykseen (VJ 66 §) silloin, kun verolakiin on sisällytetty aineksia, joita ei ole katsottu voitavan käsitellä yksivuotisille veroille varatussa käsittelyjärjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.¹⁰ Toisena liu-

tapauksia, jolloin lainsäätäjän yleensä varovainen asenne kansalaisten vapausoikeuksiin puuttumisessa on myös pakkolunastusvaltuuden kohdalla ilmennyt siten, että epävarmassa rajatapauksessa on mieluummin valittu perustuslainsäädäntöjärjestyksen tie. Ks. myös Kastari, Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa, LM 1950 s. 747. Hän toteaa, että epäselvissä rajatapauksissa lainsäätäjä näyttää itse asiassa mieluummin kallistuneen noudattamaan perustuslainsäädäntöjärjestystä kuin ottamaan riskin joutumisesta toimimaan valtiosäännön vastaisesti.

Ed. Estlander totesi vuoden 1937 valtiopäivillä, että käsittelyjärjestyksen kannalta epäselvissä tilanteissa olisi käytettävä perustuslain säätämisyjärjestystä (1937 vp ptk s. 2096).

Perustuslakivaliokunnan suosituksesta omaksuttu menettelytapa luopua eräiden yksivuotisten verolakien kohdalla soveltamasta VJ 68,1 §:n sisältämää käsittelyjärjestystä yleisen lainsäätämisyjärjestyksen eduksi voitaneen myös luokitella liukumaksi käsittelyjärjestyksestä toiseen. Ks. siitä tarkemmin s. 127 s. Samoin päätöksenteko valtioneuvostosta eräissä tapauksissa. Ks. s. 141.

¹⁰ Ks. tästä menettelytavasta s. 118 ss sekä Saraviita, *Analys* s. 77 s. Olen tässä kirjoituksessa yleistänyt tuon menettelytavan toteamukseksi, että mikäli yhteen lakiehdotukseen näyttää soveltuvan kaksi eri käsittelyjärjestystä, on käsit-

kumana käsittelyjärjestyksissä voidaan pitää valtiopäiväjärjestyksessä sääntelemätöntä, eduskuntakäytännössä tietoisesti kehitettyä menettelytapaa, joka liittyy päätöksentekoon poikkeuksista perustuslakiin. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävään lakiehdotukseen liitetään usein tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä lakiehdotuksia, jotka sisältävät poikkeuslain edellyttämät yksityiskohtaiset säännökset. Mikäli poikkeuslakia ei saada julistetuksi kiireelliseksi vaan se hyväksytään VJ 67,1 §:n edellyttämällä tavalla lepäämään, siirretään yksityiskohtaisen sääntelyn sisältävät ehdotukset tavallisiksi laeiksi perustuslain säätämisyjärjestyksestä muistuttavaa menettelytapaa noudattaen poikkeuslain mukana käsiteltäväksi vaalien jälkeen.¹¹ Näiden lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen ei lepäämään jättämissäännös VJ 66,7 §:ssä säännellyssä muodossaan sovellu.

Molemmat edellä selostamani käsittelyjärjestysliukumat merkitsevät muutosta VJ 66,7 §:n soveltamisalaan. Ensiksi mainittu menettelytapa, jossa yksivuotiseen verolakiehdotukseen sisällytetään asiayhteyteen kuulumattomia aineksia merkitsee lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalan laajentumista, sillä yksivuotisia verolakeja ei VJ 68,1 §:n säännöksen mukaan voida äänestää lepäämään. Toisena selostamani poikkeuksellinen menettelytapa merkitsee puolestaan VJ 66,7 §:n lepäämään jättämissäännöksen soveltamatta jäämistä, soveltamisalan supistumaa. Näitä poikkeuksellisia menettelytapoja lukuunottamatta voidaan päätyä toteamukseen, että lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalaa ei yleensä voida muuttaa laventamalla VJ 66 §:n käyttöä tavallisia lakeja ulomas, yhtä vähän kuin käsittelemällä ehdotuksia tavallisen lain säätämiseksi muussa kuin VJ 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. VJ 66,7 §:n soveltamisalaa voidaan pitää verraten kiinteänä ja siirtymiä käsittelyjärjestyksestä toiseen ei juuri voida suorittaa.

Toteamus lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalan kiinteydestä ei merkitse kannanottoa tietyn lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta ryhtyä tarkastelemaan periaatteita, joiden mukaan ratkaistaan eduskunnan käsiteltäväksi annetun ehdotuksen käsittelyjärjestys. Riittää kun todetaan, että päädyttäessä käsittelymuutosäännöksen valinnassa tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen

telyjärjestykseksi valittava asteikolla ylempänä oleva, so määräenemmistösäännösten tai lepäämään jättämissäännöksen takia vaikeammin positiiviseen päätökseen johtava käsittelymuutosäännös.

¹¹ Ks. menettelystä tarkemmin s. 303 ss.

merkitsee valinta yleensä myös ratkaisua VJ 66,7 §:n lepäämään jättämissäännöksen soveltuvuudesta.

Yhteiskunnallisia ongelmia pyritään ratkaisemaan yhä useammin säättämällä laki. Kun vielä otetaan huomioon sääntö, jonka mukaan lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota yleensä vain uudella lailla, merkitsee menettelytapa niiden eduskunnan päätösten määrän jatkuvaa kumulatiivista kasvua, joihin vähemmistö voi — tarvittaessa — vaikuttaa lepäämään jättämissäännösten välityksellä. Toisaalta, lainsäädännöllisen valtuutuksen käyttö merkitsee — valtuuttavaa lakia itseään lukuunottamatta —, että lain tarkoittamalla yhteiskuntaelämän sääntelyn alueella vähemmistön vaikutusvalta on tullut eliminoiduksi; valtuutukseen perustuvaan asetuksella säätämiseen lepäämään jättämissäännösten tuottama vaikutusvalta ei ulotu.

3. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖS LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN OSANA

Lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala on VJ 66,7 §:ssä määriteltä ilmauksella »lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänen enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään». Säännös on sisällytetty yleisen lainsäätämisyjärjestyksen osaksi. Tämä johtaa tarkastelemaan kysymystä, voidaanko lepäämään äänestää kaikki VJ 66 §:n mukaan käsiteltävät lakiehdotukset, joita koskevia lepäämään jättämiskieltoja ei myöhempiin valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin sisälly.

Kirjallisuudessa on vakiintunut »laki» -sanana merkityssisällöksi säädös, joka käsitellään eduskunnassa kolmessa käsittelyssä lainsäädäntöasiana ja joka on kirjoitettu ja otsikoitu tiettyyn (lain) muotoon. Sipponen määrittelee »lain» toteamalla: »Tavallisella lailla eli — kysymyksen ollessa hierarkisesti perustuslakia välittömästi alemmasta säädöksestä — lailla tarkoitetaan VJ 66 §:n määräämässä järjestyksessä käsiteltäviä ja tasavallan presidentin vahvistamaa oikeussääntöä.»¹² Toisessa

¹² Sipponen s. 324. Hän korostaa, että laki-termin merkityksen supistaminen pelkästään muodolliseen lakiin on tarpeellista ainakin sellaisessa tapauksessa, jossa terminologiselle selvyydelle pannaan erityistä painoa.

yhteydessä hän tyytyy ahtaampaan määritelmään »tarkoitani siis lailla ainoastaan lain nimisenä perustuslakien määräämässä lainsäätämisyjärjestyksessä annettua säädöstä, jota yleisesti nimitetään muodolliseksi laiksi.»¹³ Tässä esityksessä on tarkoituksenmukaista valita Sipposen esittämistä kahdesta laki-sanan tarkoitteesta jälkimmäinen, muodollinen määrittely. VJ 66,7 §:n soveltamisalan kannalta ei voida pitää merkittävänä sitä, sisältääkö kolmannessa käsittelyssä esillä oleva säädösehdotus oikeussääntöjä vai ei.

Eduskuntakäytännön tarkastelu osoittaa, ettei lepäämään jättämisoikeutta ole yritettykään rajata vaatimuksin, että vain oikeusnormeja sisältävä, lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä ehdotus voitaisiin äänestää lepäämään. Lepäämään on jätetty tai sallittu äänestys lepäämään jättämisehdotuksesta sellaisten lakiehdotusten kohdalla, joita ei hevin voida pitää oikeusnormille tavallisesti asetettujen yleisyyden ja abstraktisuuden vaatimukset täyttävinä.¹⁴

¹³ Sipponen esittää laajan esityksen oikeusnormeista, joten tyydyn viittamaan hänen tutkimukseensa s. 109 ss. ja s. 278 ss. Määräaikaisia lakeja käsitellessään Sipponen esittää tässä yhteydessä havainnollisen, joskin suppean määrittelyn oikeusnormeista toteamalla, että voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuakin oikeusnormia voidaan pitää yleisenä, mikäli se täyttää eräät muut yleisyyden tunnusmerkit: normia säädettäessä ei tiedetä, mihin yksittäistapauksiin sitä tullaan soveltamaan, eikä normin rajoitettua voimassaoloaikaa käytetä välikappaleena soveltamisalan asialliseksi konkretisoimiseksi jo normia annettaessa.

Lepäämään jätettyjen lakiehdotusten joukosta voidaan osoittaa useita, joiden kohdalla on varsin vaikea väittää, että lakiehdotus täyttäisi oikeusnormin yleisyydelle esitetyt kriteerit. Ks. esim. lepäämään jätetty ehdotus laiksi läänien luvusta/lepäämään jätetyt lakiehdotukset/1948 vp Asiak I, lepäämään jätetty ehdotus laiksi eräiden Maarian pitäjässä sijaitsevaan Iso-Heikkilän virkataloon kuuluvien alueiden vaihtamisesta Naantalin maaseurakunnan Kultarannan kylässä sijaitsevaan Kultarannan huvila-alueeseen (ks. lepäämään jätetty lakiehdotus/1922 vp Asiak I), lepäämään jätetty ehdotus laiksi Helsinkiin suunnitellun konsertti- ja kongressitalon rakennusmääräajan pidentämisestä (lepäämään jätetty lakiehdotus/1927 vp Asiak I), lepäämään jätetty ehdotus laivaston perustamisesta rannikkopuolustusta varten (lepäämään jätetty lakiehdotus/1927 vp Asiak I) sekä ehdotus laiksi rautatierakennuksista vuosina 1926—1930 (He 76/1925 vp Asiak III:1 sekä 1925 vp ptk s. 2368).

Ei lepäämään jättämissäännösten valmisteluasiakirjoista eikä oikeuskirjallisuudesta voida löytää näkökohtia, jotka antaisivat aiheen väittää, että lepäämään jättämisaatimus voidaan kohdistaa vain oikeusnormeja sisältäviin lakiehdotuksiin.

¹⁴ Hakkila s. 568 s.

Toteamus, että lepäämään jättämissäännöksen soveltamisala määräytyy riippumatta siitä, sisältääkö kolmannessa käsittelyssä esillä oleva lakiehdotus oikeusnormeja, ei vielä riitä perusteeksi väitteelle, että kaikki kolmannessa käsittelyssä esillä olevat lakiehdotukset voidaan äänestää lepäämään, mikäli myöhemmissä valtiopäiväjärjestyksen säännöksissä ei säädetä nimenomaisia rajoituksia. Kirjallisuudessa on esitetty eräitä näkökohtia, joilla on pyritty antamaan VJ 66,7 §:n ilmaukselle »lakiehdotus» muodollista tarkoitetta laajempi merkityssisältö. Eräät kirjoittajat ovat viitanneet lepäämään jättämissäännösten funktioihin ja väittäneet, että lepäämään jättämisoikeutta ei voida soveltaa määräsistältöisiin lakiehdotuksiin.

Hakkila kirjoittaa, että lepäämään jättämisellä varattiin valitsijoille mahdollisuus ilmaista kantansa vaaleissa lakiehdotuksen sisältämään lainsäädännölliseen ratkaisuun.¹⁵ Hän huomauttaa, että tarkoituksensa mukai-

¹⁵ Ks. myös Lahtinen, s. 102, jossa kirjoittaja huomauttaa, että eräissä tapauksissa säännösten käyttö ei ole perusteltua tai voi olla vastoin lainsäätäjän ilmeistä tarkoituspää. Hän pitää Hakkilan yllä selostamassa tilanteessa suoritettua lepäämään jättämistä »väärinkäytöksenä». S. 103 Lahtinen luonnehtii lepäämään jättämisoikeuden käyttämistä eräissä tapauksissa »puoluetaktikoinniksi». Ks. myös Erich, Till läran, s. 347.

Eduskuntapuheenvuoroissa on lepäämään jättämissäännösten sisältämään kansanvaltaiseen elementtiin viitattu useita kertoja ja väitetty, että tiettyjen lakiehdotusten lepäämään jättäminen on ristiriidassa säännösten tarkoituksen kanssa. Sisäministeri Puhakka (1934 vp ptk s. 2283) totesi, että lepäämään jättämissäännöstö on meillä saanut huomattavasti laajemman käytön, kuin mihin se aikanaan tarkoitettiin. Puhakka huomautti, että säännöstä on käytetty sellaisissakin tapauksissa, jolloin ratkaisu merkitsee asiallisesti lakiehdotuksen hylkäämistä ja siis sitä, että vähemmistö tulee lopullisesti ratkaisemaan asian vastoin enemmistön tahtoa. Puhakka totesi myös, että lepäämään jättämissäännöstö tarkoitettiin alkujaan käytettäväksi vain tärkeiden lainsäädäntökysymysten yhteydessä.

Jo vuoden 1911 valtiopäivillä, sovellettaessa ensimmäistä kertaa vasta voimaan tulleen valtiopäiväjärjestyksen sisältämää lepäämään jättämissäännöstöä esitettiin väitteitä sen tarkoituksesta. Ed. Danielson-Kalmari, joka oli ollut eduskunnan uudistamiskomitean jäsenenä kertoi, että säännöstö laadittiin komiteassa siksi, että eduskunnan vähemmistöllä olisi tilaisuus saattaa esillä oleva asia kansan itsensä harkittavaksi uusissa vaaleissa siinä tapauksessa, että tämä vähemmistö voi toivoa, että kansan enemmistö uusissa vaaleissa hyväksyisi lainsäädäntöuudistuksen. Ks. 1911 vp ptk s. 910. Vuoden 1935 ylimääräisillä valtiopäivillä esitettiin useaan kertaan väitteitä, joiden mukaan lepäämään jättämissäännösten ensisijaisena tarkoituksena on varata eduskunnan vähemmistölle tilaisuus saattaa tietty lainsäädäntökysymys kansalaisten ratkaistavaksi. Ks. 1935

sesti saattaisi lepäämään jättäminen tulla kysymykseen oikeastaan vain silloin, kun kysymyksessä on niin tärkeä ja laajakantoinen lainsäädäntöasia, että on perusteltua jättää se valitsijain ratkaistavaksi. Hän kertoo, että käytännön myötä lepäämään jättämisoikeuden käyttö on muodostunut laajemmaksi kuin aikanaan tarkoitettiin. Näihin näkökohtiin tukeutuen Hakkila päätyy lausumaan, että määräaikaisten lakiehdotusten lepäämään jättäminen on »lepäämään jättämisoikeuden väärinkäyttämistä, koska näin menetellen vähemmistö tosiasiallisesti sanelee vastoin enemmistön tahtoa eduskunnan lopullisen päätöksen, kun lakia määräaikaisuutensa takia ei voida vaalien jälkeen enää hyväksyä.»¹⁶

Mikäli Hakkilan väite tietyn lainkohdan »väärinkäytöstä» saatetaan yhteyteen lepäämään jättämissäännöstölle alkujaan suunnitellun tarkoituksen kanssa todetaan, että hän on verraten karkeasti yksinkertaistanut esitystään niistä funktioista, joita säännöstölle suunniteltiin. Lepäämään jättämissäännöstö tarkoitettiin ilmeisesti ensi sijassa demokratian enemmistöperiaatteen vastaisesti toimivaksi mekanismiksi, jolla ainakin väli-

ylim. vp ptk s. 552 (ed. Sundström). Vuoden 1937 valtiopäivillä apulaismatalousministeri Koivisto väitti, että suurella äänen enemmistöllä hyväksytyn lain lepäämään jättäminen on sanotun oikeuden väärinkäyttöä, koska laki ei voinut tulla valitsijain ratkaistavaksi. Ks. 1937 vp ptk s. 2183 ja 1956 vp ptk s. 2326 (ed. Suominen). Samoilla valtiopäivillä erään määräaikaisen lakiehdotuksen kohdalla pääministeri Fagerholm (1956 vp ptk s. 2087) huomautti, että esillä olleen lakiehdotuksen äänestäminen lepäämään on valtiopäiväjärjestyksen suomen mahdollisuuksien väärinkäyttämistä.

¹⁶ Lepäämään jättämissäännöstön tarkoituksesta ks. s. 22 s. Eduskunnan-uudistamiskomitean mietinnössä ei lainkaan viitattu siihen, että vähemmistö voisi alistaa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen valitsijain ratkaistavaksi. Tällaiseen funktioon viitataan tosin komiteamietintöön liitettyssä Sirolan vastalauseessa (ks. eukm s. 177). Hän huomautti, että valitsijat voivat ilmaista kantansa lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta. Säännöstön oltua voimassa vähän yli vuosikymmenen annettiin lepäämään jättämiselle eräessä poikkeustapauksessa nimenomaisesti tarkoitukseksi siirtää kysymys valitsijain ratkaistavaksi. Perustuslakikomitea ehdotti muutosta tuona aikana voimassa olleeseen verolainsäätämisyjärjestykseen perustellen uudistusta, jonka mukaan veron alentamista tarkoittavat lakiehdotukset vastaisuudessa voitaisiin äänestää lepäämään, huomauttamalla, että tällöin saataisiin vaaleissa selville kansan mielipide lepäämään jätetystä verouudistuksesta. Ks. komiteamietintöjä 1917/9 s. 20. Edellisessä alaviitteessä mainittu Eduskunnan-uudistamiskomitean jäsenen Danielson-Kalmarin lausunto 1911 valtiopäivillä osoittaa kuitenkin, että lepäämään jättämissäännöstöön liitettiin keskusteluissa eduskunnan-uudistuksen aikaan selostettu kansanvaltaiseen päätöksentekoon viittaava elementti.

aikaisesti estettäisiin tilapäiseksi luonnehdittujen enemmistöjen tahdon mukaan suoritettava päätöksenteko lainsäädännössä. Pääosa Hakkilan esittämistä lepäämään jättämissäännösten funktioista on ilmeisesti muodostunut ihmisten mielissä säännösten soveltamisen aikana.¹⁷ Aivan tyystin ei kuitenkaan voida kiistää sitä, etteikö lepäämään jättämissäännösten olisi tahdottu varata myös Hakkilan tarkoittamia vaikutuksia. Tämä näkökohta pitää kuitenkin paikkansa vain 1906 VJ:n säännösten osalta. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen sisällytettiin lepäämään jättämissäännöstö poliittiselta merkitykseltään vuoden 1906 VJ:n säännöstöä vastaavana. Tällöin oli jo tiedossa, että vähemmistö oli vilkkaasti käyttänyt lepäämään jättämisoikeuttaan ja varsin usein olosuhteissa, jolloin valitsijat eivät voineet osallistua lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ratkaisemiseen. Kun säännöstö sisällytettiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen, se irrotettiin alkuperäisestä tarkoituksestaan; enää ei voida esittää vakuuttavia näkökohtia vuoden 1906 VJ:n säätäjän tarkoitukseen viitaten.

Hakkilan ilmaisu lepäämään jättämisoikeuden »väärinkäytöstä» näyttää osoittavan, että hän on havainnut esittämänsä kätketyt vaatimukset VJ 66,7 §:n soveltamisalan rajoittamisesta tehostetta vailla oleviksi. Tämä näkökohta on keskeinen määriteltäessä VJ 66,7 §:n sisältämän ilmauksen »lakiehdotus» merkityssisältö VJ 66,7 §:n käyttöyhteydessä täysin muodollisesti. Hakkila on ilmeisesti eduskuntakäytäntöön tarkoin perehtyneenä tiennyt, etteivät puhemiehet ole kieltäytyneet alistamasta ehdotusta tietyn lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä äänestyksen alaiseksi silloinkaan, kun lepäämään jättäminen on asiallisesti merkinnyt sitä, ettei lakiehdotusta vaalien jälkeen enää ole voitu hyväksyä. Eduskuntakäytäntö on tällä kohdin suoraviivainen ja johdonmukainen: lepäämään jättämisoikeuden käyttämisellä ei ole katsottu olevan minkäänlaisia rajoituksia valtiopäiväjärjestyksessä lueteltujen rajoitussäännösten ulkopuolella.

Eduskuntakäytäntöä voidaan pitää aivan vakiintuneena. Säännösten funktioanalyysiin ja teleologiseen tulkintaan perustuvia näkökohtia lepäämään jättämisoikeuden rajoittamiseksi ei ole käytännössä kertaakaan hyväksytty.

Eduskuntakäytäntö huomioon ottaen lepäämään jättämissäännöksen

¹⁷ Vrt. keskusteluun siitä, onko Suomen pankin ohjesääntö laki 1920 valtiopäivillä (1920 vp ptk s. 370 ss).

soveltamisalan tarkastelussa voidaan päätyä »lakiehdotus» ilmauksen täysin muodolliseen määritelmään. Valtiopäiväjärjestyksessä säädettyjä rajoitussäännöksiä lukuun ottamatta lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisala voidaan vapauttaa kaikista käsiteltävän säädösehdotuksen sisältöä koskevista tutkimuksista. Mahdollisuus äänestää lakiehdotus lepäämään määräytyy käsittelyjärjestyksen mukaan, vasta käsittelyjärjestys ratkaistaan säädösehdotuksen sisällön vaatimalla tavalla.¹⁸

4. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISEN SÄÄDÄNNÄISET ESTEET

Olen edellä määritellyt lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalan mekaanisesti: yleisen lainsäätämisyjärjestyksen valinta tietyn ehdotuksen käsittelyjärjestykseksi tuo automaattisesti mukanaan lepäämään jättämissäännöksen soveltamismahdollisuuden, mikäli erillisellä valtiopäiväjärjestykseen sisällytetyllä kiellolla mahdollisuutta äänestää lakiehdotusta lepäämään ei ole poistettu.¹⁹ Tässä osastossa pyrin

¹⁸ Kaikkia lepäämään jättämissäännösten käytön estäviä valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä ei ole muodostettu kielloiksi. VJ 70 §:n mukaan ehdotusta edustajanpalkkiolaisiksi »ei voida jättää lepäämään». VJ 68,1 §:n mukaan ehdotuksia tietyn tyypiksi verolaeiksi ja valtiolainan ottamiseksi »ei voida jättää lepäämään». Sen sijaan VJ 69,1 §:n mukaan lainkohdassa tarkoitettua lakiehdotusta »Älköön ... jätettävä lepäämään.» VJ 71,3 §:n mukaan säännöksessä tarkoitettujen kysymysten kohdalla »älköön tehtävä ehdotusta, että asia on jätettävä lepäämään». VJ 72 §:n mukaan »älköön kysymystä ... jätettävä lepäämään». Osa lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalaa rajoittavista säännöksistä on laadittu indikatiivimuotoon ja osa kirjoitettu kielloiksi. Käytän seuraavassa esitysteknisistä syistä kaikista rajoitussäännöksistä ilmausta »lepäämään jättämiskielto» ja sen johdannaisia. Tämä voidaan suorittaa tarkkuuden kärsimättä, sillä indikatiivimuotoisista lepäämään jättämisoikeutta rajoittavista säännöksistä päädytään tulkinnan välityksellä säädännäisiä lepäämään jättämiskieltoja vastaaviin normiväitteisiin.

¹⁹ Ks. ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan lepäämään jättämiskiellon käsitelyä vuoden 1925 valtiopäivillä (1925 vp ptk s. 580 ss). 1928 VJ:n voimaantulon jälkeen ylimääräisiä valtiopäiviä käytettiin ainakin kerran lepäämään jättämissäännöksen vaikutuksen eliminoinemiseksi. Ks. s. 256 ss. 1928 VJ:n säätämisen aikaan yhtä vähän kuin myöhemminkään pidetyillä ylimääräisillä valtio-

tarkastelemaan valtiopäiväjärjestykseen sisällytettyjen lepäämään jättämiskieltojen keskinäisiä suhteita.

Rajoitussäännökset on sijoitettu VJ 66,8, 68, 69, 70, 71 ja 72 §:iin. Eräiden tarkoituksena on estää yhteiskunnan kannalta epätarkoituksenmukainen lepäämään jättämisoikeuden käyttö: vähemmistön vaikutusvalta pyrittiin minimoimaan valtiosopimuksen teossa (VJ 69,1 §) ja varmistamaan budjetin tasapainottamisen kannalta välttämättömien tulojen kantaminen (VJ 68,1 §). Näiden rajoitussäännösten laajuuden tarkastelu lienee yhteiskunnalliselta merkitykseltään muita tärkeämpää. Niiden kohdalla lepäämään jättämismahdollisuuden poistaminen ilmeisesti aiheuttaa herkimmin tulkinnallisia erimielisyyksiä tulkintatulosten määrätessä vähemmistön vaikutusvallan rajat. Päätöksentekoa valtiosopimuksista ja veroista voidaan epäilemättä pitää lisäksi muiden lepäämään jättämiskieltojen tarkoittamaa päätöksentekoa keskeisempänä. Varsinkin verotuksesta voidaan todeta, että yhteiskuntaluokkien ja niitä edustavien poliittisten puolueiden eduskuntaryhmien ja kansanedustajain odotukset käyvät selvästi ristiin tiettyjen lakiehdotusten kohdalla. Siitä on välittömänä seurauksena erityinen mielenkiinto näitä kysymyksiä ratkaistaessa sovellettavaan käsittelyjärjestykseen.

Uusinta rajoitussäännöstä, 1.12.1970 voimaan tullutta virkamiesten työtaistelun estämistä tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämiskieltoa ei ole tätä kirjoitettaessa (29.3.1971) sovellettu kertaakaan. VJ 66,8 §:n säännös saattaa muodostua poliittisesti tärkeäksi, mikäli laki osoittautuu tehokkaaksi keinoksi estää virkamiesten työtaisteluja. Kun säännöksen soveltamisesta ei ole käytettävissä ennakkotapauksia ja lepäämään jättämiskiellon soveltamisala on määrätty käytämällä merkityssisällöiltään varsin laveita termejä kuten »yhteiskunnan turvallisuus» ja »vakava häiriötila», ei säännöksestä voida esittää kovinkaan yksityiskohtaista selontekoa. Säännöksestä ei ole syytä esittää tulkintasuosituksia, jotka voidaan perustella pelkästään semanttisilla näkökohdilla, joten tässä tutkimuksessa tyydytään esittämään vain kehys VJ 66,8 §:n tulkinnalle.

Ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltäviä lakiehdotuksia koskeva lepäämään jättämiskielto (VJ 72 §) on jäänne keisarivallan ajoilta, joskin

päivillä ei avoimesti ilmoitettu pyrkimystä käyttää ylimääräisiä valtiopäiviä lepäämään jättämissäännösten merkitsemän vähemmistön vaikutusvallan eliminoimiseksi.

säännökseen kiinnitettiin ilmeisesti joitakin odotuksia vuoden 1928 VJ:n säätämisen yhteydessä: vaikka säännös alkujaan (1906 VJ 57,6 §) tarkoitettiin vahvistamaan hallitsijan asemaa, laskelmoitiin vuoden 1928 VJ:n säätämisen aikaan, että ylimääräisiä valtiopäiviä käyttämällä ainakin poikkeuksellisissa oloissa voitaisiin eliminoida eduskunnan vähemmistön vaikutusvalta. Kun ylimääräisiä valtiopäiviä ei normaaliaikoina käytännössä voida kutsua koolle, on niillä käsiteltäviä lakiehdotuksia koskevan lepäämään jättämiskiellon tulkinta tarkoituksenmukaista vain, mikäli ajatellaan, että poikkeuksellisissa oloissa vastaisuudessa voidaan ryhtyä käyttämään mahdollisuutta kutsua eduskunta ylimääräisille valtiopäiville lepäämään jättämissäännösten tehon poistamiseksi.

Verrattaessa ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskielloa verolainsäätämisyjärjestykseen ja valtiosopimusten voimaansaattamista merkitsevien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen kuuluvaan kieltoon äänestää sanottuja lakiehdotuksia lepäämään havaitaan, että viimeksi mainittuja säännöksiä sovelletaan normaaliaikoina jatkuvasti, kun taas ylimääräisiä valtiopäiviä tarkoittavan lepäämään jättämiskiellon joutuminen soveltamisen kohteeksi on nykyään varsin epätodennäköistä. Tämä johtaa toteamaan, että ylimääräisiä valtiopäiviä tarkoittavan säännöksen soveltamisalan selvittelystä ei ole valtiosopimuksia ja verolakeja tarkoittavan käsittelymuotosäännöksen tarkasteluun verrattavaa käytännöllistä merkitystä.

Sama on lausuttava VJ 70 §:n sisältämästä edustajainpalkkiolain lepäämään jättämiskiellosta. Säännöstä ei sisällytetty valtiopäiväjärjestykseen lepäämään jättämisoikeuden toistuvan käytön haittavaikutusten eliminoinniseksi vaan suojaamaan eduskuntaa niiltä kiusallisilta päätöksentekotilanteilta, joihin voitaisiin joutua vähemmistön käyttäessä hyväkseen lepäämään jättämissäännöstä. VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon vaikutus väheni vuonna 1956 (233/56) suoritetulla edustajanpalkkiolain muutoksella, jonka yhteydessä kansanedustajan palkkio sidottiin virkamiespalkkoihin.

Jatkaakseni vielä lepäämään jättämiskiellojen asettamista yhteiskunnallisen merkitsevyyden asteikolle totean lopuksi VJ 71,3 §:n sisältämästä kahden käsittelyn asiain lepäämään jättämiskiellosta, että säännös on käytännöllisesti katsoen merkityksetön, joten syrjäytän sen tarkastelun kokonaan.

Edellä on luokiteltu lepäämään jättämiskielloja luonnostelemalla niiden yhteiskunnallinen merkitsevyys. Vaikka nuo näkökohdat ovat intui-

tiivisia eivätkä sisällä kovinkaan luotettavaa empiiristä yhteyttä todellisuuteen, katson kuitenkin, että luokittelu muodostaa käyttökelpoisen disposition ryhdyttäessä tarkastelemaan lepäämään jättämiskieltojen soveltamisalaa. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena syventyä kaikkien rajoitussäännösten tarkasteluun käyttämällä yhtä laveaa argumentointimateriaalia. Katson tärkeäksi keskittyä lähinnä verolainsäätämisyjärjestyksen (VJ 68 §) ja valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen (VJ 69,1 §).

III LUKU

VEROLAIN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN (VJ 68 §) SISÄLTÄMÄ LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO

VJ 68,1 §:n mukaan ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta tahi määrääjäksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamattomana ei voida jättää lepäämään. Säännös on samassa yhteydessä ulotettu koskemaan myös päätöksentekoa valtiolainan ottamisesta.¹ VJ 68 § ei sisällä yksityiskohtaista käsittelyjärjestystä veroista ja valtiolainoista päättämistä varten. Oleellinen osa käsittelyjärjestyksen teknisistä yksityiskohdista on määrätty viittauksella yleiseen lainsäätämisyjärjestykseen (VJ 66 §). VJ 68 § sisältää vain ne kohdat, jolloin menettely veroista ja valtiolainoista päätettäessä on yleisestä lainsäätämisyjärjestyksestä poikkeava. Tätä käsittelyjärjestyksen määrittämistapaa on tietoisesti käytetty.

¹ Tarkoitan seuraavassa ilmauksella »verolain säätämisyjärjestys» VJ 68 §:n sisältämää käsittelymuutosäännöstä. Ilmaisua on epätarkka, sillä VJ 68 § sisältää käsittelyjärjestyksen myös valtiolainasuostumuksen antamiselle. Katson kuitenkin, että täsmällisyyden kärsimättä VJ 68 §:ää voidaan nimittää verolain säätämisyjärjestykseksi, vaikka tuo sanonta ei asiallisesti kata kaikkea VJ 68 §:n mukaista päätöksentekoa. Seuraavassa esityksessä käytän yleensä ilmausta »verolain säätämisyjärjestys» tarkoittamassa päätöksentekoa veroista ja viittaan erikseen päätöksentekoon valtionlainoista silloin, kun asiayhteys sitä vaatii. Toisena huomautuksena »verolain säätämisyjärjestys»-ilmausta vastaan voidaan esittää, että VJ 68 § sisältää useita eri käsittelyjärjestyksiä ja viittauksen yleiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Pyrin välttämään sekaannukset käyttämällä »verolain säätämisyjärjestys» -ilmausta eri yhteyksissä tavalla, joka samalla osoittaa, mistä säännöksestä kullakin kohdalla on kysymys. Korostan lisäksi sitä, että VJ 68,1 §:n analysointi on itse asiassa »verolain säätämisyjärjestys»-käsitteen intension selvittelyä.

tetty niin, että osa veroja koskevasta päätöksenteosta on jätetty lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalaan.

VJ 68 §:n sisältämät kvalifioinnit voidaan jakaa käsittelyjärjestyksen kannalta neljään merkitsevään luokkaan: säännöksiin kahden kolmasosan määräenemmistövaatimuksen soveltamisesta, lepäämään jättämiskieltoon, säännöksiin, joiden nojalla määräenemmistösäännöstä yhtä vähän kuin lepäämään jättämiskieltoakaan ei ole sovellettava sekä säännöksiin, joiden avulla pyritään varmistamaan verojen kantaminen siitä huolimatta että huomattavan suuri vähemmistö eduskunnassa vastustaa tietyn verolain säätämistä (VJ 68,2 ja 3 mom). Nämä luokat kattavat osittain toisensa: lepäämään jättämiskielto ulottuu kaikkiin niihin lakiehdotuksiin, jotka voidaan hyväksyä vain määräenemmistösäännöstä soveltaen. Kieltoa on myöskin sovellettava päätettäessä lopullisesti jatkatussa III käsittelyssä verolaeista VJ 68,2 ja 3 mom. tarkoitetuissa päätöksentekotilanteissa sekä alusta pitäen yksivuotisiksi tarkoitetuista veroista.

Verolain säätämisyjärjestyksen sisältämän lepäämään jättämiskiellon alan määrääminen vaikuttaa verraten yksinkertaiselta. VJ 68,1 §:n säännöksiä tarkasteltaessa tuntuu vaivattomalta osoittaa, mitä ilmaisuilla »uusi tai lisätty vero», »määrääjäksi säädetyn veron jatkaminen määrältään muuttamattomana» ja »valtiolaina» voidaan katsoa tarkoitettavan, ja kytkeä lepäämään jättämiskielto näin määriteltyihin lainsäädäntöpäätöksiin.

Lueteltujen VJ 68,1 §:n ilmaisujen tarkoitteet ja sanontojen yleiskieliset vastineet tuovat lukijan mieleen verraten yksinkertaiset päättelyohjeet, joiden avulla lepäämään jättämiskiellon soveltumisala näyttää määräytyvän. Ajatusoperaatio etenee siten, että etsitään ilmaisuille »vero» ja »valtiolaina» VJ 68,1 §:n käyttöyhteys huomioon ottaen järkevältä tuntuva ja käytännön vahvistama synonyyminen määritelmä. Sen jälkeen määritelmät kytketään määreiden »uusi», »lisätty» ja »määräaikaisen jatkaminen määrältään muuttumattomana» yhteyteen. Kytkentä vaikuttaa määreiden yksinkertaisuus huomioon ottaen helpolta. Operaation päätteksi voitaisiin VJ 68,1 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto yhdistää päättelyn tuloksena muodostuneeseen aineistoon. VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon kohdalla päädyttäisiin näin menettellen lopulta toteamukseen, että kaikki muu verotusta koskeva päätöksenteko lailla joutuu yleisen lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalaan.

Jo pintapuolinen perehtyminen eduskuntakäytäntöön ja verolakien säännösten moninaisuuteen sekä eri tyyppisten verojen vivahdusrikkauksen johtaa luopumaan yllä hahmotellusta dispositiosta VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan selvittämiseksi. VJ 68,1 §:n tulkinnan problematiikan pääosa näyttää sijoittuvan ilmausten »vero» ja »valtiolaina» semanttisen erittelyn ulkopuolelle. Huomattava osa tulkintaongelmista näyttää keskittyvänkin käsitteiden »uusi», »lisäty» ja »määrääjäksi säädetyn jatkaminen määrältään muuttamatta» analyysiin. Vaikka nuo ilmaukset vaikuttavat yleiskielessä verraten tarkkarajaisilta, on niiden merkitys VJ 68,1 §:n käyttöyhteydessä aiheuttanut hankaluuksia käsittelyjärjestysvalintojen tekemisessä. Toinen, edellä mainittua ehkä keskeisempi tutkimusalue VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon tarkastelussa muodostuu siitä, että eduskuntakäytäntö näyttää sisältävän menettelytaparatkaisuja, jotka — ennakkotapauksina huomioon otettuina — edellyttävät käsittelyjärjestysvalintoja suoritettaessa poikkeamista niistä tuloksista, joihin VJ 68,1 §:n semanttinen analyysi ilmeisesti johtaa.²

VJ 68,1 §:n tulkintaa vaikeuttavana tekijänä on korostettava säännöksen laatimisen jälkeen tapahtunutta yhteiskunnallista kehitystä. Verotusta koskeneet lait olivat verolain säätämisyjärjestyksen alkuperäismallin (1906 VJ 61 §) laatimisen aikaan varsin yksinkertaisia. Myöhempi kehitys on muodostanut verosta, tuosta vuosisadan vaihteessa varsin suoraviivaisesti valtion varaintarpeen tyydyttämiseen työstetystä välineestä mitä monikäyttöisimmän yhteiskunnan sääntelyn instrumentin. Verotuksen alkuperäisen funktion, valtion rahoitustarpeen täyttämisen rinnalle on kehittynyt joukko muita päämääriä, joiden toteuttamisessa verotus on käyttökelpoinen.³

Verolait ja verotustavat ovat kehittyneet moninkertaiseksi ja hienoyseksi verkoksi, johon on usein vaikeata soveltaa pelkästään rahoitusfunktion omaavan verolain eduskuntakäsittelyn varalle suunniteltua käsittelyjärjestystä (VJ 68 §). Tämä kehitys on aiheuttanut muun muassa sen, ettei tähän tarkoitukseen nojaava tulkinta enää läheskään aina kata kaikkia niitä tilanteita, joissa käsittelyjärjestystä valittaessa on toisena vaihtoehtona VJ 68,1 §. Joudutaan vastaamaan kysymykseen,

² Ks. Saraviita, Näkökohtia s. 108 ss.

³ Ks. Saraviita, Näkökohtia s. 108.

onko verolain säätämisyjärjestystä sovellettava ilmeisesti tarkoitustaan vastaamattomaan verolakiehdotukseen?

Kirjallisuudessa — johon luen myös perustuslakivaliokunnan kannanotot — ei juuri ole puututtu VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon ja verotustekniikan kehityksen synkronoinnista johtuviin ongelmiin. VJ 68,1 §:n vilkasta soveltamista käytäntöön ei myöskään ole kriittisesti tarkasteltu.

Verolain säätämisyjärjestystä on (alkuperäismuodossa 1906 VJ 61 § ja sellaisena, joksi se muutettiin 17. 4. 1919 annetulla lailla sekä 1928 VJ 68 §) jouduttu soveltamaan jatkuvasti kiihtyvässä tahdissa. Kun yli kuusi vuosikymmentä jatkuneen verolain säätämisyjärjestyksen käytön jälkeen syvenyy VJ 68,1 §:n tulkintaan, ei ennakkotapausten muodostamaa aineistoa voi jättää vaille huomiota.⁴ Verolain säätämisyjärjestyksen (VJ 68 §) tarkastelija joutuu toteamaan, että säännöstä ei ole arvioitu tuomioistuimissa eikä juuri perustuslakivaliokunnassakaan, vaan pääosa ratkaisuksista — onko VJ 68,1 §:ää sovellettava vai ei — on tehty eduskunnan puhemiesen menettelytapaehdotusten mukaan. On kuitenkin ilmeistä, että hänen johdolla suoritetuihin ratkaisuihin ovat vaikuttaneet puhemiesneuvosto, eduskunnan sihteerit ja mahdollisesti muut asiantuntijat.⁵

Ennakkotapausaineisto on VJ 68,1 §:n tulkinnassa otettava huomioon, mutta aineiston arvostelussa on oletettava mahdolliseksi, ettei perustuslakivaliokunnan ulkopuolella suoritetuissa menettelytaparatkaisuisa ole syvennyt tarkastelemaan kaikkea käytettävissä olevaa argumentointiaineistoa. Ennakkotapausten käsittelyn vaikeus huipentuu silloin, kun käsittelyjärjestysvalinnat eivät näytä johtavan samaan tulokseen VJ 68,1 §:n semanttisesta ja teleologisesta tulkinnasta johtuvien näkökohtien kanssa. Mikäli käsittelyjärjestysvalintoja koskevissa tulkintasuosituksissa asetetaan ratkaiseva paino eduskuntakäytännölle, on ratkaisun vakuuttavuutta vähentämässä mahdollisuus, ettei käytännön tietty osa ole muodostunut johdonmukaisen ajattelun sääntöjä seuraten, vaan sattumanvaraisesti. Jos taas eduskuntakäytännön merkitys ennakkotapausaineistona syrjäytetään pragmaattisten ja semanttisten näkökohtien kustannuksella, on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunta,

⁴ 1906 VJ 61 § oli rakenteeltaan 1928 VJ 68 §:ää huomattavasti yksinkertaisempi ja selvempi. On kuitenkin todettava, että pääosa tulkinnanvaraisista ilmauksista 1928 VJ 68 §:ssä on peräisin 1906 VJ 61 §:stä.

⁵ Ks. Saraviita, Näkökohtia s. 111 ja s. 113 s.

joka kärjistyneissä tulkintatilanteissa suorittaa ratkaisun, näyttää olevan taipuvainen korostamaan ennakkotapausten merkitystä tulkinnassa. Vakaasti (usein toistetusti) noudatetuista ennakkotapausten kaltaisista ratkaisuksista poikkeavat tulkintasuositukset saattavat muodostua epäluotettaviksi, mikäli niiden luotettavuuden arviointiperusteeksi asetetaan se todennäköisyys, jolla tiettyä tulkintasuositusta vastaisuudessa tullaan seuraamaan.⁶

Tarkastelen seuraavassa VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalaa esittämällä verraten laajoja yleistyksiä eduskuntakäytännöstä ja selostan eduskunnassa suoritettuja menettelytaparatkaisuja, jolloin ne muodostavat empiirisen aineiston. Vaikka eräissä kohdin täydennän havaintoja pragmaattisilla ja semanttisilla näkökohdilla, asetan huomattavan painon ennakkotapausten arvioinnille. Ennakkotapauksista ilmenevien periaatteiden yleistyksen tekee mielekkääksi nähdäkseni se, että niiden varassa voidaan esittää verraten luotettavia tulkintaennusteita eduskunnan vastaisesta päätöksenteosta, ainakin jos lopputuloksia verrataan muuhun tulkinta-aineistoon. Etuna ennakkotapausten erittelystä ja yleistyksistä on lisäksi se, että mikäli ennakkotapausten mukaan suoritettava päätöksenteko vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta, voidaan tulkintalinjaa vastaisuudessa muuttaa.⁷

⁶ Ks. Saraviita, Näkökohtia s. 113. Vert. Riepula, Näkökohtia valtiosääntömmme arvomaailmasta, passim.

⁷ Pragmaattisten ja teleologisten näkökohtien esittäminen eduskuntakäytännön tarkastelun yhteydessä on tarkoituksenmukaista siksikin, että ne osoittavat kuinka tärkeitä käsittelyjärjestysvalinnat ovat eduskuntaryhmien ja poliittisten puolueiden vaikutusvallan kannalta tarkasteltuina. Kansanedustajien ja eduskuntaryhmien vaikutusvalta vaihtelee valitun käsittelyjärjestyksen mukana, joten valinnat muodostuvat ratkaisuiksi, joiden yhteydessä päätöksentekijöihin kohdistuu voimakas sosiaalinen paine. Ks. Saraviita, Näkökohtia s. 114 ja Lainkäyttöelinten riippumattomuudesta s. 1078. Verotukseen sisältyvä vaikutus yhteiskuntaluokkien keskinäiseen tulonjakoon aiheuttaa sen, ettei käsittelyjärjestysvalintaa voida suorittaa tuomioistuinten päätöksenteolle tyypillisessä ilmapiirissä. Ratkaisuihin kohdistuvat odotukset pakottavat päätöksentekijät varsin tarkkaan argumenttien seulontaan ja valintaperusteiden avoimeen ilmaisemiseen. Eduskuntakäytännön tarkastelu pragmaattisten ja teleologisten näkökohtien taustaa vasten voi näin ollen lisätä vastaisen päätöksenteon rationalisuutta, mikäli päätöksenteon vaikutukset onnistutaan tuomaan esille. Voi olla, että verolakeihin liittyvät käsittelyjärjestysvalinnat on suoritettu kiinnittämättä huomiota ratkaisujen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin tai niin, että vain osa päätöksentekoon osallistuneista on tiedostanut ratkaisujen merkityksen koko laajuudessaan.

1. VJ 68 §:ssä TARKOITETUT VEROT

VJ 68 § sisältää järjestyksen päätöksenteolle säädettäessä »verosta». Säännökseen ei liity mainintaa siitä, minkätyyppisiä verolakeja koskemaan käsittelyjärjestys on ulotettava. Semanttisen tulkinnan keinoin ei voida löytää tyydyttävää ratkaisua kysymykseen, mille veronsaajille kannettavia veroja käsiteltäessä VJ 68,1 §:n säännöksiä on sovellettava. Pelkästään sanamuotoon tukeutuen voitaisiin väittää, että kaikki verot, kannettiinpa verotulot valtiolle, evankelisluterilaiselle kirkolle tai muulle aktiiviselle verosubjektille, on päätettävä VJ 68 §:n mukaisessa järjestyksessä, mikäli VJ 68,1 §:n sisältämät käsittelyjärjestyksen kvalifioinnit muutoin soveltuvat esillä olevaan ehdotukseen. Tätä VJ 68 §:n sanamuoto huomioon ottaen johdonmukaista tulkintaehdo-

Lainsäädännöllisten verotusratkaisujen yhteiskunnallisen vaikutuksen heijastusilmiönä voidaan eduskuntakäytännöstä todeta pyrkimys laatia verolakiehdotukset muotoon, johon VJ 68,1 §:n sisältämä päätöksentekoa vaikeuttava tekijä, määrääenemmistösäännös, ei sovellu. Tyypillinen menettelytapa on yksivuotisten verolakien käyttö, jolloin lakiehdotus voidaan hyväksyä yksinkertaisella äänten-enemmistöllä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Ks. Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet s. 297. Sama heijastusilmiö todetaan komplisoidummassa muodossa eräiden useampivuotisiksi tarkoitettujen lakiehdotusten valmistelussa ja tavoissa, joilla yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestykseen epätyypillisesti vaikuttavat tekijät — lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §:n) soveltamiseen johtavat lisäykset yksivuotisen verolakiehdotuksen perusrunkoon (ks. s. 118 ss) — on yritetty eliminoida.

Otan vientimaksulain käsittelyn esimerkiksi pyrkimyksestä välttää määrääenemmistösäännösten ja lepäämään jättämisen vaikutus. Vuoden 1957 valtiopäivillä eduskunta oli hylännyt hallituksen esitykseen (He 24/1957) sisältyneen ehdotuksen vientimaksulaiksi. Eduskunnalle annettiin jo samoilla valtiopäivillä uusi esitys vientimaksulain säätämiseksi (He 58/1957 vp). Jälkimmäisen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että uusi esitys »vastaa verolaille asetettavia vaatimuksia». Kun hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 14 §:n mukaan ehdotettu verolaki olisi ollut voimassa vuoden, tarkoitettiin esityksen perusteluissa ilmeisesti yksivuotiselle verolaille säädettyä käsittelyjärjestystä. Edellytettiin, että lakiehdotuksen käsittelyssä sovelletaan VJ 68,1 §:n lepäämään jättämiskieltoa. Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esitykseen sisältyneestä lakiehdotuksesta lausunnon ja totesi, että ehdotuksen 7 §:ään sisältyi säännöksiä, joiden takia lakiehdotus oli käsiteltävä — epätavallista kylläkin — tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (prvl 9/He 58/1957 vp). Perustuslakivaliokunnan annettua lausuntonsa valtiovarainvaliokunta ehdotti lakiehdotuksen 7 §:ää muutettavaksi ja totesi, että muuoston jälkeen »lakiehdotus muuttuu verolain luonteiseksi». Valiokunnan ehdottama muutos eliminoi lepäämään jättämismah-

tusta ei kuitenkaan sellaisenaan voida hyväksyä.⁸ VJ 68 §:ää ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä erillään muista perustuslain verotusta koskevista säännöksistä. VJ 68 §:ssä säänneltyä verolain säätämisyjärjestystä on tarkasteltava relaatiossa HM 61,1 §:ään. Tällöin havaitaan, että verolain säätämisyjärjestys valtiopäiväjärjestyksessä saa sisältönsä hallitusmuodon säännöksestä, jonka mukaan verosta, myöskin tulliverotuksesta, säädetään lailla. HM 61 §:n ja VJ 68 §:n yhtäaikainen tarkastelu johtaa kysymään, muodostavatko säännökset niin kiinteän kokonaisuuden, että VJ 68 §:n sisältämää käsittelyjärjestystä voidaan käyttää vain käsiteltäessä HM 61 §:ssä tarkoitettua veroa. Toisena vaihtoehtona voidaan ajatella, että HM 61 § velvoittaa vain suorittamaan kaiken keskeisen verotusta koskevan päätöksenteon lain tasolla, minkä ohella VJ 68 §:n soveltamisala olisi määriteltävä itsenäisesti, HM 61 §:n sisällöstä riippumatta.

HM 61 §:n esityöt ja eduskunnan omaksuma käytäntö sekä niitä myötäilevä oikeuskirjallisuus viittaavat siihen, että HM 61 §:ää ja VJ 68 §:ää on käsiteltävä yhtenä kokonaisuutena ja niin, että ensiksi mainittu säännös antaa sisällön jälkimmäiselle.⁹ HM 61 §:n ja VJ 68 §:n välinen kiinteä suhde johtaa tarkastelemaan HM 61 §:n sisältämän ilmauksen »verosta» merkitysisältöä. Tällöin näyttää ilmeiseltä, että VJ 68 §:n käsittelyjärjestys koskee vain valtion veroja eli sellaisia verolaki-

dollisuuden (vvm 97/HE 58/1957 vp). Perustuslakivaliokunta oli todennut alkuperäisestä vientimaksulakiehdotuksesta (He 24/1957), että se oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä mm. sisältämiensä delegointisäännösten vuoksi (ks. prvl 3 ja 3a/He 24/1957).

Vientimaksulakiehdotuksen vaiheista voidaan näin ollen todeta, että yhteiskunnalliselta vaikutukseltaan samanlaisena pysyneeseen verolakiin oli käsittelyn eri vaiheissa sovellettava vaikeusasteeltaan kolmen eri tason käsittelymuutosään-
nöksiä: perustuslain säätämisyjärjestystä (VJ 67 §) alkuvaiheessa, tavallista lain-
säätämisyjärjestystä ja lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §) hallituksen jäl-
kimmäisen ehdotuksen kohdalla ja yksivuotisen verolain säätämisyjärjestystä (VJ
68,1 §) valtiovarainvaliokunnan ehdottamien muutosten jälkeen. On ilmeistä,
että lakiehdotuksen muutokset suoritettiin ensi sijassa siksi, että vältettäisiin
määräenemmistösäännösten ja lepäämään jättämissäännöksen vaikutus ja pääs-
täisiin vaikeusasteeltaan alimman tasoisen käsittelymuutosään-
nöksen soveltami-
seen.

⁸ Ks. Saraviita, Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä, s. 373 s.

⁹ Ks. Saraviita, Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä s. 377 s. Kirjoi-
tuksessa käsitellään laajasti sitä argumentointimateriaalia, johon yllä tekstissä
viitataan.

ehdotuksia, joiden tarkoittamat varallisuussuoritukset luovutetaan valtiolle tai yhteisölle, joka suorittaa valtiolle kuuluvia tehtäviä.¹⁰

Päätöksenteko valtiolle tulevista veroista on pidätetty tiukasti lain tasolle. Samalla kun eduskunnalle on varmistettu mahdollisuus osallistua verotusratkaisujen tekoon, on VJ 68,1 §:n säännöksellä pyritty turvaamaan valtiontalouden hoitamisen kannalta välttämättömien tulojen hankinta eduskunnan yksinkertaisen enemmistön kannatuksen varassa.¹¹

¹⁰ Ks. Saraviita, Kunnallisverolakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä s. 377 ss. Kirjoituksessa on keskitytty kysymykseen, voidaanko VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestystä soveltaa kunnallisverosta päätettäessä. Konstruktiolla, jonka mukaan HM 61 § ja siitä sisältönsä saava VJ 68,1 § koskevat vain valtion veroja, on päädytty toteamukseen, ettei kunnallisveroja koskevia lakiehdotuksia ole käsiteltävä VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksestä soveltaen. Kysymys verolain säätämisyjärjestyksen soveltamisesta kunnallisverolakeihin ei ole kiistaton. Holopainen, Kunnan asema valtiossa, s. 52 ja 353 on päätnyt tulkintaan, jonka mukaan verolain säätämisyjärjestyksen käyttö on ulotettava päätöksentekoon kunnallisverolaeista.

¹¹ Keskeisenä argumenttina, johon viitaten on estetty valtiolle kannettavia veroja koskevan lainsäädäntövallan delegointi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, on viittaus »kansan ikivanhaan itseverotusoikeuteen». Sen katsotaan saaneen vahvistuksen hallitusmuodossa. HM 61 §:n verolain säätämisen delegeoinnille asettamien rajojen käynti alkoi Merikosken tutkimuksesta Hinnantasaustalainsäädännön perustuslainmukaisuudesta (LM 1947 s. 271 ss). Merikoski tähdensi, että verolain on sisällettävä tietyt vähimmäisnormit. Verolaissa on vahvistettava verovelvollisuuden perusteet sekä veron suuruuden määrittämisperusteet ja lakiin on sisällytettävä säännökset siitä, kuinka kansalainen voi saavuttaa oikeusturvaa verotuskysymyksissä. Merikosken esittämää verolain vähimmäisisältöä on käsitelty kirjallisuudessa varsin laajalti, joten tyydyn viittaamaan vain Sipposen (s. 531 ss) ja Riepulan (s. 115 ss) esityksiin. Erityisen merkityksellisiä ovat kirjoittajien referoimat perustuslakivaliokunnan kannanotot, joissa valiokunta näyttää omaksuneen Merikosken esittämät vähimmäisnormivaatimukset. Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta eikä syytäkään puuttua HM 61 §:n tulkinnan tiukentumiseen eikä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä suoritettavan verolain säätämistä tarkoittavan valtuutuksen rajoihin. Kirjallisuudessa on päätelty, että Merikosken esittämien, sittemmin perustuslakivaliokunnan hyväksymien, tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän verolain minimisisältöön välttämättömiksi katsottujen ainesosien puuttuminen verolaista ei voi kompensoitua muutoin kuin käsittelemällä lakiehdotus perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kysymys siitä, milloin verolaki voidaan käsitellä VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä ja milloin taas on sovellettava perustuslain säätämisyjärjestyksestä, ei välittömästi liity lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §:n) alan tarkasteluun. Tyydyn tällä kohden viittaamaan Sipposen (s. 506 ss) esitykseen.

VJ 68,1 §:n ja HM 61 §:n kiinteän yhteyden ja VJ 68,1 §:n sisältämien verolakien käsittelyjärjestyksen kvalifiointien funktion tarkastelu johtaa toteamaan, että verolain säätämisyjärjestys on ilmeisesti tarkoitettu menettelytavaksi päätettäessä valtion tuloista.¹² VJ 68,1 §:n säännöstä eräiden verolakien lepäämään jättämiskiellosta perusteltiin pyrkimyksellä turvata valtion tulo- ja menoarvion tasapainottaminen. Lepäämään jättämismahdollisuus varattiin veron lakkauttamista tai alentamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen siksi, että vähemmistö voisi lepäämään jättämispäätöksellä estää valtion talouden kannalta harkitsemattomat verotulojen vähennykset. VJ 68,1 §:stä voidaan johtaa yksivuotisia verolakeja koskeva käsittelyjärjestys, josta lepäämään jättämismahdollisuus on poistettu. Tällä menettelytavalla pyrittiin tietoisesti turvaamaan mahdollisuus yksivuotisia verolakeja käyttäen taata valtion tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi välttämättä tarvittavien verojen kantaminen.¹³

Rajaamalla VJ 68 §:n käsittelyjärjestys vain valtion verotusta koskevaksi voidaan verolain säätämisyjärjestyksen ulkopuolelle asettaa osa veroja koskevaa päätöksentekoa lailla käyttämällä jakoperusteena veron saajaa eli sitä, kenelle kannettavat verot suoritetaan.¹⁴

HM 61 §:n ja VJ 68,1 §:n rajaaminen vain valtion veroja koskeviksi siirtää verolain säätämisyjärjestyksen ja sen sisältämän lepäämään

¹² HM 61 § ja VJ 68,5 § sisältävät käsittelyjärjestyksen »yleisille rasituksille». Niistä on säädettyä lailla verojen tapaan. Yleiset rasitukset luonnehditaan yleensä valtiolle tuleviksi luontaisuuksiksi ja eroksi verosta muodostuu yleisen rasituksen luontaisuuksimuoto: vero suoritetaan ainakin määrältään rahassa ilmaistuna ja yleensä rahasuorituksena, kun taas yleinen rasitus merkitsee muun omaisuuden tai sen käyttöoikeuden ottamista valtiolle. Ks. Hakkila, s. 261 ja Erich, Valtio-oikeus I s. 361. Kun valtion tehtävien rahoittamiseksi nykyisin ei juuri käytetä luontaisuuksia, vaan valtio hankkii tarvitsemansa varat pääosalta eri lähteistä kerätyillä veroilla, ovat »yleiset rasitukset» menettäneet käytännöllisen merkityksen. Tämän vuoksi en syvenny yleisiä rasituksia tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen, vaan tyydyn viittaamaan Hakkilan (s. 580) ja Riepuhan (s. 40 ss) esityksiin yleisistä rasituksista säätämistä tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä.

¹³ VJ 68,1 §:n säätämisestä ks. s. 46 ss sekä Saraviita, Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä s. 378 ss.

¹⁴ Tällä kohden on korostettava, että ilmaisu »veronsaaja» on jossain määrin ylimalkainen: valtionverotukseen kuuluviksi veroiksi on luettu eräitä »maksu» nimisinä kannettavia veroja (mm. metsänhoitomaksu), joita ei suoriteta valtiolle vaan muille yhteisöille, joiden katsotaan suorittavan valtiolle kuuluvia

jättämiskiellon soveltamisen ulkopuolelle ensi sijassa eräiden itsehallintoyksiköiden kantamat verot. Taloudelliselta vaikutukseltaan laajin näistä veromuodoista on kunnallisvero. Kunnallisveroa koskeneet lakiehdotukset on käsitelty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §) lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §) soveltaen silloinkin, kun ne ilmeisesti ovat merkinneet verojen korotusta.¹⁵

Itsehallintoyhdyskuntien kantamien verojen lukeminen HM 61 §:n ja VJ 68,1 §:n tarkoittaman käsittelyjärjestyksen ulkopuolelle johtaa useiden muidenkin veromuotojen säätämistä tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen valinnassa VJ 66 §:n soveltamiseen. Niinpä kunnallisesta koiraverosta, tuulaakista ja erityiskuntien veroista sekä manttaaliveroista on päätettävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jättämissäännöstä soveltaen.¹⁶

Kuntien ohella myös kirkkokunnilla ja Ahvenanmaan maakunnalla on verotusoikeus. Kunnallisverojen tapaan ja samoilla perusteilla katson, ettei VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksestä ole sovellettava säädettäessä näiden itsehallintoyhdyskuntien veroista tavallisella lailla.¹⁷

tehtäviä. Ks. Saraviita, Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä s. 389 s. Nämä sinänsä poikkeukselliset verotusmuodot johtavat toteamaan, että ilmauksella »veronsaaja» ei aivan täsmällisesti voida suorittaa rajanvetoa VJ 68,1 §:n soveltamisessa. Valtiota voidaan kuitenkin pitää veronsaajana sikäli, että verot kannetaan valtion tehtäviin kuuluvien toimenpiteiden suorittamiseksi, joskaan varoja ei tulouteta valtiolle.

¹⁵ Kunnallisveroja koskeneiden lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä ks. Riepula, s. 356, alaviite 462 ja Saraviita, Kunnallisverolain säätämisyjärjestyksestä s. 383 ss.

¹⁶ Yllä mainituista verotusmuodoista ja eduskuntakäytännöstä ks. Riepula, s. 355 ss.

¹⁷ Kirkkolain (635/64) 10,1 ja 36,4 §:n mukaan kirkollisveron perusteista säädetään kirkkolain ulkopuolella. Säännökset kirkollisveron suorittamisesta sisältyvät lakiin eräiden kirkollisten suoritusten perusteista (1035/44) ja lakiin evankelisluterilaisten seurakuntien virkataloista ja rahastoista (106/66).

Ahvenanmaan maakunnalla on oikeus käyttää itsenäistä verolain säätamisvaltaa maakunnan omia tarpeita varten. Maakunnassa asuville voidaan määrätä tulojen perusteella kannettava lisävero ja ylimääräinen tulovero (Ahvenanmaan itsehallintolaki 670/51, 23,2 §) maakuntapäivien päätöksellä ja siis VJ 68 §:n ja VJ 66 §:n käsittelyjärjestyksen ulkopuolella. Näiden verojen lisäksi maakunta päättää itsenäisesti kunnallisverotuksestaan. Kunnallisverosta säädetään maakuntalailla (Ahvenanmaan itsehallintolaki 13 §) eikä muuta Suomea koskevia kunnallisverolakeja sovelleta Ahvenanmaalla. Riepulan tutkimukseen sisältyy tarkka selvitys tässä mainituista verotusmuodoista (s. 394 ss).

1.1. Verot ja »maksut»

VJ 68,1 §:n mukaan verolain säätämisyjärjestystä on sovellettava päättäessä »verosta». Edellä on todettu, että »vero» HM 61 §:ssä tarkoittaa valtion varaintarpeen tyydyttämiseksi kannettavia rahasuorituksia. VJ 68,1 §:n soveltamisalan selvittämiseksi on tarpeen lyhyt silmäys finanssioikeuden alaan luettavassa kirjallisuudessa käytyyn keskusteluun siitä, mitä ilmauksella »vero» tarkoitetaan. Tällöin todetaan, että kirjoittajat eivät ole pystyneet esittämään yleisesti hyväksyttyä merkitysisältöä käsitteelle »vero».

VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan selvitykselle riittävään tarkkuuteen päästään määrittelemällä verot aineelliseksi suorituksiksi — yleensä rahaksi — joita valtion tehtävien suorittamista varten kannetaan yksityisiltä ja yhteisöiltä vastikkeetta.¹⁸

Kiinnittämällä huomio veron vastikkeettomuuteen voidaan VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksen ulkopuolelle rajata eräitä valtion tulonhankintamuotoja, mm. HM 62 §:ssä tarkoitetut maksut valtion viranomaisten

¹⁸ Willgren, Finlands finansrätt. Andra omarbetade upplagan, Tammerfors 1932 s. 30 määrittelee verot varallisuussuorituksiksi, jotka julkinen yhteisö asettaa yksityisen maksettavaksi siten, ettei verojen tarvitse olla korvausta mistään maksajan yhteiskunnalta saamasta edusta. Tarjanteen mukaan (Vero-oikeus, Turku 1939 s. 15) veroja ovat valtion tai muun julkisen yhdyskunnan julkisen valtansa nojalla yksityisiltä yhdyskunnan jäseniltä kantamat rahasuoritukset, joiden tarkoituksena on yhdyskunnan finanssitarpeen tyydyttäminen ja jotka eivät ole korvausta mistään määrätystä maksajan yhdyskunnalta saamasta edusta. Veron rahasuoritusluonnetta ovat korostaneet myös Kauppi (Veron määrittäminen I, Virheetön veron määrääminen ja sen oikeusvaikutukset, Oulu 1950 s. 29) ja Kilpi, Erikoismaksuista, JFT 1955 s. 304 ss. Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, Porvoo 1970 s. 71 tähdentää, että veroja HM 61 §:ssä ja VJ 68 §:ssä tarkoitetussa yhteydessä voivat olla vain rahasuoritukset eivätkä sensijaan palvelus- ja muut luontaisuuoritukset. Merikoski huomauttaa lisäksi, ettei ole ilman muuta selvää, minkälaisia lakeja on pidettävä verolakeina. »Teoreettisesta verolakikäsitteestä ei voida lähteä», Merikoski huomauttaa, »sillä finanssioppi ja finanssioikeus eivät ole voineet kehittää yleisesti hyväksyttyä määritelmää tälle käsitteelle.» Finanssioikeuden alaan luettavissa esityksissä ei ole yritettykään rajoittaa ilmauksen »vero» merkitysisältöä koskemaan pelkästään valtion veroja. Tämä onkin luonnollista, sillä finanssioikeuden tutkimuksen kannalta valtionvero ja kunnallisvero on tarkoituksenmukaista asettaa saman luokkakäsitteen alaisuuteen. Kirjoittajat eivät ole tarkastelleet HM 61,1 §:n ja VJ 68,1 §:n soveltamisalaa ja verolain säätämisyjärjestystä. Saarialho, Vero ja tulo vero-oikeudellisina käsitteinä, s. 205 ss. esittää laajan katsauksen suoma-

virrkatuimista ja toimituskirjoista sekä eräiden valtion laitosten käyttöstä. Nämä maksut suoritetaan yleensä korvauksena maksun suorittajan saamasta erityisestä edusta. Eduskunta osallistuu HM 62 §:n sanamuodon mukaan maksuista päättämiseen hyväksymällä lain maksujen »perusteista». Lain tasolla säädetään kuitenkin vain kehys ja maksujen suuruus sekä niiden kantamiseen liittyvät yksityiskohdat katsotaan voitavan päättää lakia alemmantasoisella säädöksellä. Maksujen perusteita koskevan lain sisällyttämiselle VJ 68,1 §:n soveltamisalaan ei voitane esittää hyväksyttäviä perusteita, joten maksulaki jää lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) käyttöalueeseen.¹⁹

laisessa finanssioikeudessa laadittuihin verolain määritelmiin. Hän tähdentää, ettei verolle finanssioikeudellisena käsitteenä voida hyväksyä rahasuoritusluonnetta. Ks. myös Kotkansalo, Liikevaihtovero finanssioikeudessa, LM 1970 s. 857 ss. Esityksestä ilmenee selvästi, että »vero» määritellään finanssioikeudessa HM 61 §:ään tukeutumatta.

Valtiosääntöoikeuden tutkimuksen kannalta ilmeisesti tarkoituksenmukaisimman »vero»-ilmauksen määrittelyn suorittaa Riepula (s. 18 ss). Riepula esittää mm. luokkakäsitteen »vero» merkityssisällön määrittelemiseksi laajan luettelon määritteleviä ominaisuuksia. Luettelemansa ominaisuudet hän on valikoinut luokittelemalla kaikki perustuslakivaliokunnan kannanotot, joissa on syvennytty HM 61 §:n ja VJ 68 §:n tulkintaan. Menettelytavan etuna finanssioikeudessa käytettyihin määrittelyihin verrattuna on, että »veron» määrittelevät ominaisuudet ovat sikäli luotettavia, että eduskuntakäytännössä vastaisuudessa suoritettava päätöksenteko määräytyy varsin todennäköisesti luettelon sisältämiä tunnusmerkkejä seuraten.

¹⁹ Eräiden maksujen kohdalla ei edes HM 62 §:ssä tarkoitettua kehyslakia ole säädetty, vaan maksun perusteistakin on säädetty lakia alemman tasoisella säädöksellä. Verojen ja HM 62 §:ssä tarkoitettujen maksujen välistä suhdetta on finanssioikeuden alaan kuuluvassa kirjallisuudessa käsitelty laajasti. Rytkölä, Merenkulkumaksut, Vammala, 1958 s. 3, toteaa maksun ja veron olennaisena erona olevan, että maksu muodostaa korvauksen maksuvelvollisen saamasta erityisestä edusta tai hyödyistä. Sitä vastoin veron maksaja saa vastasuorituksena vain abstraktisen yhteissuorituksen, sikäli kuin vastasuorituksesta verotuksen yhteydessä ylimalkaan voidaan puhua. Maksu sensijaan edellyttää vastasuoritusta, jonka korvauksena maksu on. Ks. Kilpi, Erikoismaksuista, JFT 1955 s. 328, jossa Kilpi käyttää HM 62 §:ssä tarkoitetuista maksuista nimeä »erikoismaksu». Ks. myös Saarialho, Vero ja tulo vero-oikeudellisena käsitteenä s. 206 s; Puhakka, Laki ja asetus, s. 107 s. sekä Riepula, s. 37 ss.

Selvitellessään veron ja maksun välistä rajaa perustuslakivaliokunta on päättänyt korostamaan maksun funktiota toimia korvauksena valtiolta saadusta edusta. Ks. prvl 1/He 129/1962 vp/1963 vp. Samassa yhteydessä valiokunta totesi maksulain ja verolain käsittelyjärjestysten erosta, että verosta säädetään VJ

Huolimatta HM 61 §:n ja HM 62 §:n sisältämästä konkreettisesta syystä — käsittelyjärjestyksen erosta — täsmällisten termien käyttämiselle, ei ilmaisua »maksu» aina ole rajattu pelkästään HM 62 §:n osoittamaan käyttöyhteyteen. Varsin useat asiallisesti veroa merkinneet suoritukset on säädetty maksun nimellä. Osa näistä maksun nimellä kannetuista vastikkeettomista suorituksista on alunpitäen käsitelty veroina ja niiden perusteena oleva lakiehdotus hyväksytty VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Joissakin tapauksissa vastikkeetonta maksu nimistä suoritusvelvollisuutta valtiolle merkinnyt lakiehdotus on käsitelty eduskunnassa verolain säätämisyjärjestystä soveltamatta. Vasta alkuperäistä lakia muutettaessa on todettu kysymyksessä asiallisesti olevan veron ja muutosta alkuperäiseen lakiin tarkoittanut ehdotus on käsitelty verolain säätämisyjärjestyksessä. Kun eduskunnassa on jouduttu soveltamaan verolain säätämisyjärjestystä lakiehdotukseen, joka on sisältänyt vastikkeettoman suoritusvelvollisuuden valtiolle »maksun» nimellä, syntynyt semanttinen ongelma on ratkaistu siten, että lakiehdotuksen on katsottu merkitsevän »ehdotusta veronluontoisesta maksusta».²⁰

68 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla, kun sensijaan maksujen yleisiä perusteita koskeva laki on käsiteltävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ks. myös prvl 5/1950 vp, prvl 10/1955 vp, prvl 5/1959 vp sekä prvl 1/1963 vp.

²⁰ Puhemiehet käyttävät menettelytapaehdotuksissaan ilmausta »veronluontoinen maksu». Ks. esim. puhemiehen menettelytapaehdotusta käsiteltäessä III käsittelyssä hallituksen esitystä laiksi lästimaksusta annetun lain muuttamisesta (He 190/1965 vp Asiak III:1 ja 1965 vp ptk s. 2638) Ks. myös Saraviita, *Analys*, s. 71 s.

HM 61 ja VJ 68 §:ssä tarkoitetun veron ja HM 62 §:ssä tarkoitetun maksun välinen rajankäynti otettiin tarkan tutkimuksen kohteeksi perustuslakivaliokunnassa vasta 1950-luvulla lausunnossa lapsilisämaksuista (ks. prvl 5/He 106/1950 vp laiksi lapsilisälain muuttamisesta ja He 107/1950 laiksi työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta). Veron tunnusmerkiksi asetettiin tällöin 1) verovelvollisen suorituksen vastikkeettomuus, 2) suorituksen kantaminen valtiolle, 3) suorituksen rahasuoritusluonne ja 4) verovarojen tulouttaminen valtiolle yleistulona — ilman tarkoitamääräystä verolaissa — valtion kassaan. Toinen huomattava lausunto annettiin vuonna 1951 (prvl 3/He 22/1951 vp laiksi eräiden puutavareiden vientimaksuista). Ks. myös prvl 4 ja 4a/He 23/1957 vp laiksi rahoituksen kassavarannon väliaikaisesta määräämisestä, jonka mukaan tietyt koron nimellä kannettavat suoritukset oli katsottava HM 61 §:ssä ja VJ 68 §:ssä tarkoitetuiksi veroiksi. Ks. myös prvl 8/He 65/1957 vp laiksi lapsilisälain muuttamiseksi, prvl 11/He 2/1958 vp laiksi viljan hinnasta eräissä tapauksissa, prvl

1.2. Aineellinen ja muodollinen vero-oikeus

VJ 68 §:n sisältämä verolain säätämisyjärjestys on laadittu asettamalla veroja koskevan päätöksenteon yleiseksi kaavioksi tavallinen lain-säätämisyjärjestys (VJ 66 §). Verolain säätämisyjärjestys on pääosaltaan samanlainen kuin yleinen lainsäätämisyjärjestys, erona näillä edellytyksillä sovellettavaksi tulevat käsittelyjärjestyksen kvalifioinnit ja poikkeukset tavallisesta lainsäätämismenettelystä III käsittelyssä.

Jatkettaessa nyt VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksen erittelyä on ilmausta »verolain säätämisyjärjestys» täsmennettävä. Ilmaisuihin »verolait» tarkoitetaan suurehkoa joukkoa säädöksiä erilaisista veroista. Läheskään kaikkia niistä ei voida sisällyttää VJ 68,1 §:ssä tarkoitetun »verosta» säätämisen piiriin. VJ 68,1 §:ää sovelletaan vain päätettäessä siitä taloudellisesta rasituksesta, jonka verovelvollisuus muodostaa. Sitä ei ole tarkoitettu kattamaan kaikkea verotukseen liittyvää päätöksentekoa lailla.

Kaira on tutkiessaan VJ 68,1 §:n soveltamisalaa todennut, että verolain säätämisyjärjestyksen kvalifiointeja on sovellettava vain säädettäessä kannettavan veron määrästä, so. aineellisesta vero-oikeudesta. Muut verolakeihin yleensä liittyvät säännökset (muodollinen vero-oikeus) eivät edellytä käsittelyä VJ 68,1 §:n säännöksiä soveltaen, vaan niistä säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §).²¹

12/LA 39/1957 vp laeiksi metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamisesta, prvl 3/He 24/1957 laiksi vientimaksusta, prvl 5/He 40/1959 vp työttömyysvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, prvl 3/He 2/1961 vp laiksi kotimaisen viljan tuotannon edistämisestä, prvl 3/He 70/1962 laiksi maataloustuotteiden markkinointirahastosta, prvl 10/He 183/1964 vp laiksi maataloustuotteiden tuontimaksuista ja prvl 3/He 77/1964 vp laiksi apteekkimaksusta annetun lain muuttamisesta.

Riepula (s. 32 ss) on laatinut yhteenvedon perustuslakivaliokunnan muodostamista HM 61 ja VJ 68 §:ssä tarkoitettujen verojen tunnusmerkeistä silmällä pitäen verojen ja HM 62 §:ssä tarkoitettujen maksujen eroa. Veron tunnusmerkkejä ovat 1) vero on valtiolle menevä pakollinen rahasuoritusvelvollisuus, 2) suoritus on vastikkeeton, 3) suoritukset kertyvät yleistulona valtion kassaan (valtion varastoon) tai menevät tiettyyn määrätarkoitukseen käytettäväksi budjetin ulkopuolisen rahaston välityksellä, 4) verojen käyttötarkoitus liittyy julkisen vallan käyttöön ja 5) verosuoritus ei saa loukata HM 6 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa.

²¹ Ks. Kaira LM 1953 s. 419. Kairan mukaan aineelliseen vero-oikeuteen kuuluvat itse veroa — sen suuruutta ja määräämisperusteita — koskevien sään-

Kairan esittämä jakoperuste VJ 68,1 §:n soveltamisalan tarkastelemiseksi on havainnollinen ja poistaa joukon näennäisongelmia. Jakoon aineellisen ja muodollisen vero-oikeuden välillä viittaamalla voidaan soveltamisalan ulkopuolelle — ensisijassa VJ 66 §:n alueelle — rajata joukko lakeja, jotka sisältävät säännöksiä veroon liittyvistä seikoista.²² Havainnollisuudesta huolimatta Kairan esittämä jakoperuste ei kuitenkaan ole riittävä VJ 68,1 §:n soveltamisalan tarkastelussa. Lyhyt silmäys verolakien säännösten valikoimaan osoittaa, ettei tiettyjä lakeja tai säännöksiä voida suoraan luokitella aineelliseen tai muodolliseen vero-oikeuteen kuuluviksi.²³

Termien »aineellinen ja muodollinen vero-oikeus» käyttökelpoisuus VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamisen selvittämisessä osoittau-

nosten lisäksi verovelvollisia koskevat kohdat. Muodolliseen vero-oikeuteen on luettava kaikki verotusviranomaisia ja verotusmenettelyä sekä muutoksenhakua koskevat säännökset.

Rekola, Tulo- ja omaisuusverolaki, Porvoo 1947 lukee muodolliseen vero-oikeuteen eli verotusoikeuteen säännökset, jotka koskevat verotusviranomaisten organisaatiota, erilaisia prosessuaalisia oikeuksia ja molempien verovelkasuhteen osallisten »oikeustekoja». Ks. lisäksi Willgren, Finansrätt. Andra omarbetade upplaga, Tammerfors 1932 s. 57, sekä Tarjanne, Vero-oikeus, Turku 1939 s. 221 s. Kirjoitukset ovat finanssioikeuden alaan kuuluvia. Valtiosääntöoikeuden ongelmanasettelujen kannalta edellisiä kiinnostavammoin ja VJ 68,1 §:n soveltamisalaan keskittyen aineellisen ja muodollisen vero-oikeuden rajoja tarkastelee Rieppula, s. 85 ja 403 ss.

²² Muodollisen vero-oikeuden piiriin luettavia lakeja ovat mm. laki eräistä verosopimuksissa tarkoitetuista tuloista pidätettävästä ennakosta (529/59), laki liikevaihtoveron palauttamisesta (533/63), pääosa verotuslakiin (482/58) sisältyvistä säännöksistä, laki välittömän verotuksen hallinnosta (343/59), veronkuitauslaki (429/65), laki eräiden vähäisten saatavien perimättä jättämisestä (266/50) ja laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin (367/61). Ks. myös Andersson, Johdatus vero-oikeuteen, Vammala 1970 s. 5.

²³ Verotuslaki (482/58) on esimerkki siitä, kuinka vaikeata voi olla erottaa toisistaan muodolliseen ja aineelliseen vero-oikeuteen luettavia säännöksiä. Verotuslaki (He 146/57 vp) käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §) ilmeisesti siksi, että koko laki luettiin muodolliseen vero-oikeuteen kuuluvaksi. Ks. 1957 vp ptk s. 4889 ja 4895. Ainakin harkintaverotusta koskevat verotuslain säännökset (72,1 § 4 kohta ja 72,2 §) olisi varsin hyvin voitu luokitella lisätyn verovelvollisuuden konstituiviksi säännöksiksi ja näin väittää, että verotuslaki olisikin ollut säädettävä VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Vrt. Andersson, Kommentar till beskattningslagen, Borgå 1967 s. 1 s. ja Rieppula, s. 406 ss.

tuu vähäiseksi, kun korostetaan, että jakoperuste »veron suuruuteen ja määräämisperusteisiin» itse asiassa palauttaa kysymyksen asetteluun suoraan VJ 68,1 §:n sanamuotoon. Lausumalla, että »aineelliseen vero-oikeuteen (säännökset veron suuruudesta ja määräämisperusteista) kuuluvat lakiehdotukset on käsiteltävä VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksessä» ei lisätä mitään siihen aineistoon, joka voidaan lukea verolain säätämisyjärjestyksen (VJ 68,1 §) sanamuodosta. Ilmaisuihin »aineellinen vero-oikeus» on VJ 68,1 §:n sisältämien verolain säätämisyjärjestyksen soveltamiseen johtavien säännösten yhteinen tekijä, joka lisäksi — aiheetta — sisältää veron alentamisen ja poistamisen, ja näin ollen johtaa helposti virheellisiin päätelmiin.²⁴

Jako muodolliseen ja aineelliseen vero-oikeuteen on eräissä tapauksissa käyttökelpoinen kuvattaessa eduskuntakäytäntöä. Se on ilmaisuteknisesti naseva selityspäätös osoitettaessa, miksi tietty lakiehdotus, joka nimensä mukaisesti on merkinnyt muutosta tiettyyn verolakiin, on voitu äänestää leppäämään ja siis käsitelty VJ 66 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, eikä verolain säätämisyjärjestyksestä soveltaen. Tarkoitetaan seuraavassa »muodollisen vero-oikeuden piiriin kuuluvilla lakiehdotuksilla» niitä lakiehdotuksia, jotka ulkonaisesti — esimerkiksi nimensä takia — näyttävät tarkoittavan »verosta säätämistä», mutta eivät merkitse päätöksentekoa veron määrästä.²⁵

²⁴ Kun Kaira, LM 1953 s. 419 toteaa, että VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksestä on sovellettava pelkästään säädettäessä kannettavan veron määrästä, voi tuo lausunto helposti johtaa väärintulkintaan, ellei oteta huomioon, että VJ 68,1 §:n säännös erottaa veron alentamista ja veron kumoamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyn suoraan VJ 66 §:n soveltamisalaan.

²⁵ Riepula, s. 403 s. toteaa nähdäkseni aiheellisesti, että muodollisen ja aineellisen vero-oikeuden ala ja suhde toisiinsa voidaan täsmällisesti määrätä vain enumeratioperiaatteen mukaisesti tarkastelemalla ja luokittelemalla kunkin verolain säännökset erikseen. Hän esittää pääpiirteittäisen luokituksen katsoamalla muodolliseen vero-oikeuteen — ja siis VJ 68,1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle — kuuluviksi mm. seuraavat säännösr ryhmät:

- 1) veroviranomaisia ja niiden toimivaltaa koskevat säännökset,
- 2) veron määräämistä koskevat säännökset,
- 3) veron maksuunpanoa ja kantoa koskevat säännökset,
- 4) muutoksenhakua koskevat säännökset,
- 5) sanktioita ja pakkokeinoja koskevat säännökset sekä
- 6) verovapautusta ja veron takaisinsaantia koskevat säännökset.

2. VJ 68,1 §:N HOLISTINEN TULKINTA

VJ 68,1 §:n sisältämä verolakiehdotuksia koskeva lepäämään jättämiskielto ulottuu säännöksen sanamuodon mukaan 1) ehdotuksiin uudesta verosta, 2) ehdotuksiin lisäystä verosta ja 3) ehdotuksiin määrääjäksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamattomana. Lepäämään jättämiskielto on tiiviissä yhteydessä VJ 68,1 §:ään sisällytettyyn määräänemmistösäännökseen, jonka mukaan ehdotus uudesta tai lisäystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pitemmältä ajalta, katsotaan rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Lepäämään jättämiskiellon ja määräänemmistösäännöksen soveltamisalan välillä on tietynlainen yhteisalue, johon määräänemmistövaatimus ei ulotu, mutta jonka lepäämään jättämiskielto kattaa: yksivuotiset verot. Yksivuotisen verolain käsittelyjärjestys on tärkeä VJ 68,1 §:n holistisessa tulkinnassa huomioon otettava tekijä. Se liittää toisiinsa VJ 68,1 §:n sisältämät verolakien käsittelyjärjestyksen erikoispiirteet, määräänemmistösäännöksen ja lepäämään jättämiskiellon.²⁶

VJ 68,1 §:n määreiden »uusi», »lisätty» ja »määrääjäksi säädetyn jatkaminen määrältään muuttamattomana» keskinäisestä suhteesta on kirjallisuudessa esitetty huomionarvoinen ja käytännössä hyväksytty teoria. Nojautumalla osin VJ 68 §:n syntyvaiheista ja esitöistä saataviin näkökohtiin, osin pragmaattisiin perusteluihin *Kastari* on esittänyt VJ 68,1 §:n sisältämän määräänemmistösäännöksen ja lepäämään jättämiskiellon tulkintaa koskevan kokonaisvaltaisen tulkintasuosituksen. *Kastari* on esittänyt seuraavat päätelmät säännösten yhteisvaikutuksesta:

1) Ehdotus laiksi, jonka mukaan tullaan kantamaan veroa yhtä vuotta pitemmältä ajalta, edellyttää hyväksytyksi tullakseen aina 2/3 määräänemmistöä. Poikkeuksena on laki, jolla pysyvä vero alennetaan.

2) Määräaikaisen veron voimassaoloajan jatkaminen yhtä vuotta pitemmältä ajalta edellyttää 2/3 enemmistöä myös silloin, kun päättyvä määräaikainen vero jatketaan alennettuna.

3) Yksinkertaisella enemmistöllä — lepäämään jättämiskielloa soveltaen — voidaan hyväksyä laki, jonka nojalla veroa kannetaan yhdeltä

²⁶ Käsittelen yksivuotisten verolakiehdotusten käsittelyjärjestyksen probleemeja omana osastonaan s. 118 ss.

vuodelta ja lepäämään jättämissäännöstä soveltaen laki, joka lakkauttaa ennestään olevan veron tai alentaa sen määrää.

4) Lepäämään voidaan äänestää vain lakiehdotus, joka lakkauttaa ennestään olevan veron tai — lain voimassaoloajan vielä jatkuessa — alentaa veron määrää.²⁷

Kastarin esittämät tulkintaohjeet ovat yhtä poikkeusta lukuunottamatta suoraan johdettavissa VJ 68 §:n sanamuodosta ja osuvat yhteen säännöksen esitöistä saatavan aineiston kanssa. Ainoa VJ 68 §:n semanttisen tulkinnan ulkopuolelle johtava ohje sisältyy 2. kohtaan. Kastari toteaa, että määräaikaisen veron voimassaoloajan jatkaminen yhtä vuotta pitemmältä ajalta edellyttää aina — jopa veron määrää alennettaessakin — 2/3 määräenemmistöstä. Tulkinta näyttää olevan ristiriidassa VJ 68 §:n sanamuodon kanssa, mistä ilmeisesti johtuu, että Hakkila on päätenyt verolain säätämisyjärjestyksen analyysissä toiseen — kieliasun kanssa yhdenmukaiseen — päätelmään.²⁸ Kastarin esittämän tulkinnan puolesta puhuvat varsin vahvat pragmaattiset näkökohdat. Jos 2/3 määräenemmistövaatimusta ei sovellettaisi lakiehdotukseen, jolla päättyvä määräaikainen vero jatketaan vuotta pitemmäksi ajaksi, avautuisi tie säätää veroja moneksi vuodeksi yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Tuo mahdollisuus on selvässä ristiriidassa VJ 68 §:n määräenemmistösäännöksen ja lepäämään jättämiskiellon tarkoituksen kanssa. Se tekisi samalla merkityksettömäksi VJ 68,1 §:n säännöksestä luettavan yksivuotista veroa koskevan käsittelyjärjestyksen. Eduskunnan omaksuma käytäntö on vakiintunut Kastarin lausunnossa esitetyn tulkintasuosituksen mukaiseksi.²⁹

²⁷ Ks. Kastari, lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 11. Lausunto liittyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 4/1962 vp. Asiallisesti samoihin tuloksiin joskin ensisijassa semanttisin ja syntaktisin argumentein päätyi Leskinen. Lausunto on liitetty perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Ks. myös Riepula, s. 204 ss. ja s. 308 s.

²⁸ Ks. Hakkila, s. 577.

²⁹ Prvl 4/He 82/1962 vp on nähdäkseni ainoa perustuslakivaliokunnan kannanotto, jossa valiokunta on joutunut verraten tarkoin puuttumaan VJ 68 §:n sisältämien käsittelyjärjestysten tulkintaan. Lausunto annettiin hallituksen esityksen johdosta laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain voimassaoloajan pitentämisestä. Ennen hallituksen esityksen antamista oli säädetty yksivuotinen verolaki auto- ja moottoripyöräverosta (370/62), joka tuli voimaan 15. 7. 1962. Lakia olisi sovellettu ajoneuvoihin, jotka tullattiin vuoden kuluessa

Kastarin esittämistä tulkintasuosituksesta seuraa, että »uudeksi veroksi» — jota lepäämään jättämiskielto koskee — on katsottava sellainenkin verolaki, joka korvaa päättyvän, uuden lakiehdotuksen käsitelyn aikana kannettavaa veroa asiallisesti vastaavan veron. Näin silloinkin, kun uudessa verolakiehdotuksessa tarkoitettu vero on alempi kuin voimassaoleva vero. Toisena Kastarin tulkintasuosituksesta johtuva lepäämään jättämissäännöstä koskevana päätelmänä on, että vaikka lepäämään jättämiskielto on VJ 68,1 §:ssä rajoitettu koskemaan »määräajaksi säädetyn veron jatkamista määrältään muuttamatta», lepäämään

sanotusta päivästä. Kyseinen yksivuotinen verolaki ei siis noudattanut kalenterivuosisijakoa. He 82/1962 sisälsi ehdotuksen muutokseksi sanottuun lakiin siten, että veroa olisi kannettu 15 päivästä heinäkuuta 1963 kesäkuun loppuun 1964 saakka ja ajoneuvovero olisi laskenut laissa 370/62 säädettyistä veronmääristä vuoden 1964 alusta lukien. Hallituksen esittämä muutos alkuperäiseen lakiin tarkoitti siis ulkonaisesti yksivuotisen verolain säätämistä. Lakiehdotus olisi käsitelty voimassaolleen yksivuotisen verolain (370/62) voimassaoloaikana, mutta se olisi merkinnyt yksivuotisessa verolaissa säädetyn veron voimassaoloajan jatkamista uudella lailla alkuperäisen lain päättymisajankohtaa pitemmälle, joskin veron määrää ehdotettiin alennettavaksi aikana alkuperäisen verolain voimassaoloajan päättymisen jälkeen.

Kun verrataan hallituksen esitykseen 82/1962 sisältynyttä lakiehdotusta VJ 68 §:n käsittelyjärjestykseen todetaan, että verolain säätämisyjärjestyksen mukaan vain ehdotus »uudesta tai lisäystä» verosta edellyttää 2/3 määräenemmistöä. He 82/1962 sisältämä verolakiehdotus ei ollut ilmaisen »uusi» yleiskielen merkityksessä uusi: se hän sisälsi vanhan moottoriajoneuvoveron jatkamisen. Hallituksen esittämä vero ei myöskään ollut »lisätty» sillä hallituksen esitykseen sisältynyt autoveroa koskeva säännös olisi merkinnyt veron alentamista vuoden 1964 alusta alkaen verrattaessa alennettua verokantaa laissa 370/62 säädettyyn verokantaan. Myöskään lepäämään jättämiskiellon konstituiva säännös »määräajaksi säädetyn veron jatkaminen määrältään muuttamattomana» ei luontevasti soveltunut hallituksen esityksen sisältämään lakiehdotukseen, sillä hallituksen ehdottama autovero olisi merkinnyt määräajaksi säädetyn veron jatkamista osittain alennettuna.

Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat Kastari, Leskinen ja Sipponen totesivat, että huolimatta semanttisista tekijöistä lepäämään jättämiskielloa ja määräenemmistösäännöstä oli sovellettava hallituksen esitykseen sisältyneeseen lakiehdotukseen. Perustuslakivaliokunnan asiakirjoihin sisältyy painosta julkaisematon Sipposen lausunto, jossa kirjoittaja päätyy samaan tulokseen Kastarin ja Leskisen kanssa osin samoilla perusteilla, osin viittaamalla käytäntöön, jonka mukaan yksivuotiset toistuvat verot, kun ne lopulta on muutettu pysyviksi, on tällöin aina hyväksytty 2/3 määräenemmistösäännöstä soveltaen.

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijain esittämät näkökohdat johtavat antamaan sanalle »uusi» VJ 68 §:n käyttöyhteydessä yleiskielestä poikkeavan merki-

ei voida äänestää lakiehdotusta, joka jatkaa määräaikaisen päättyvän veron kantamista määrääjäksi tai pysyvästi veroa lisäten tai vähentäen jatkettavaan veroon verrattuna.³⁰

Kastarin esittämä VJ 68,1 §:n holistinen tulkinta perustuu säännöksen kehityksen kuvaukselle ja niissä kohdin, joissa se ei vastaa VJ 68,1 §:n sanamuodosta tulkinnan kautta johdettavia normilauseita, pragmaattisille näkökohdille. Tulkintasuosituksukset ovat kiinteässä yhteydessä

tyyssisällön: »uudeksi veroksi» on katsottava sellainenkin vero, jota muutosehdotuksen käsittelyn aikana kannetaan. Mikäli tällaista tulkintaa ei hyväksytä, johdutaan määräänemistösäännöksen helppoon kiertämiseen: voitaisiin säätää yksivuotinen verolaki (VJ 68 §:n mukaan yksinkertaisella enemmistöllä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen). Tuon verolain voimassaoloaikana voitaisiin siten antaa uusi lakiehdotus, joka merkitsisi säädetyin veron jatkamista, — lisätynä ja pysyväisenäkin — eikä sitä, kun se ei ole »uusi» sanan yleiskielen merkityksen mukaan, tarvitsisi käsitellä määräänemistösäännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Hallituksen esitykseen 82/1962 sisältyneen lakiehdotuksen katsominen yksivuotiseksi veroksi, johon määräänemistösäännös ei olisi soveltunut, olisi johtanut siihen, että jo marraskuussa 1962 olisi voitu säätää yksivuotinen verolaki kesäkuun loppuun 1964 asti. Ennen kesäkuun loppua 1964 olisi uusilla laeilla voitu määräänemistösäännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltamatta jatkaa moottoriajoneuvoveron kantamista vuodeksi kerrallaan tulevaisuuteen rajattomasti useilla tai yhdelläkin lakiehdotuksella.

³⁰ Ilmauksen »uusi vero» tulkinnan osalta voidaan todeta, että jo vuoden 1906 VJ:n 61 §:n soveltamiskautena varsin varhain vakiintui käsitys siitä, minkälaisia ehdotuksia oli pidettävä uutena verona ja suostuntana. Vuoden 1907 valtiopäivillä käytiin asiasta laaja ja oppinut keskustelu. Käsiteltäessä ehdotusta laiksi leimasuostunnasta vuonna 1908 (Arm. es. n:o 9/1907 vp Asiak I) edustajat Listo (1907 vp ptk s. 2413), Setälä (s. 2413 ja 2415), V. Alfthan (s. 2415) ja Söderholm (s. 2417) pohtivat »uuden suostunnan» sisältöä. Ed. Listo (s. 2415) huomautti, että voimassa ollut leimasuostunta oli hyväksytty ainoastaan kulu-
massa olleen vuoden loppuun saakka. Kun kyseessä oli leimasuostunnan ottaminen seuraavaksi vuodeksi, oli kysymys uudesta verosta.

Vuoden 1912 valtiopäivillä jouduttiin toistamiseen perinpohjaisesti selvittämään, mitä uudella suostunnalla on katsottava tarkoitettavan. Puhemies (1912 vp ptk s. 956) teki yhteenvetoon suostunnan tunnusmerkeistä toteamalla, että eduskunta on jo aikaisemmin päättänyt paloviinaveroa suoritettavaksi ja hallituksen sen johdosta antaman määräyksen vuoksi veroa kannetaan, joten paloviinaveroa ei voida pitää niin lakkautettuna, että sen päättäminen vuodeksi 1915 olisi katsottava uuden suostunnan myöntämiseksi. Suostunnaksi katsottua paloviinaveroa tarkoittava suostuntapäätösesitys ei siis ollut »uusi suostunta», koska sitä oli kannettu edellisellä vuonna ja eduskunta oli päätöksessään tulojen laskemisesta ja arvioimisesta ottanut huomioon paloviinaveron tuoton vuonna 1915. Ks. asiantuntijalausunnat valtiovarainvaliokunnan mietinnössä n:o 11/arm. es. n:o 8/1912 vp asiak I—III. Vert. Rieppula, s. 285, alaviite 359.

ilmauksien »lisätty vero», »uusi vero» ja »veron jatkaminen määrältään muuttamatta» tarkoitteisiin. Kastarin tutkimus tarkoitettiin vastaukseksi kysymyksiin, joissa hänen käsittelemänsä ilmaukset edellytettiin sisällöltään tunnetuiksi. Hän tutki yhtälöä, jonka tunnettuina tekijöinä olivat siteeratut VJ 68,1 §:n termit ja tuntemattomina vain niiden väliset suhteet. Kastari ei ryhtynyt tarkastelemaan, mitä ilmauksella »uusi vero» tai »lisätty vero» on katsottava tarkoitettavan.³¹

1906 VJ 61 §:n säännöksen (»uusi vero») tulkintaan vaikutti tuona aikana voimassa ollut 1772 HM 46 §:n säännös, jonka mukaan tapauksessa, jolloin »mitään uutta suostuntaveroa ei olisi vahvistettu, niin jääköön entinen voimaan». Ks. Hermanson, JFT 1910 s. 109 ss. Edellä siteeratut keskustelut suostuntaveroja koskevien esitysten käsittelyjärjestyksestä osoittavat, että ilmausta »uusi» 1906 VJ 61 §:ssä jouduttiin jo tuolloin tulkitsemaan ilmauksen yleiskielen vastineesta poikkeavasti. 1906 VJ 61 §:n verolainsäätämisyjärjestys sisälsi määräenemmistövaatimuksen käsiteltäessä »ehdotusta uudesta tai lisäystä» suostunnasta tai pysyvistä verosta.

Tarve varmistaa yksinkertaisella enemmistöllä hyväksyttävissä olevat verotulot johti jo vuoden 1907 valtiopäivillä kehittämään tavanomaisoikeudellista tietä menettelytapoja, joilla voitiin turvata veron kantaminen entisen suuruisena yksinkertaisella enemmistöllä silloin, kun uudistus alkuperäisessä muodossaan ei saanut tarvittavaa 2/3 osan määräenemmistöä. Menettelytapa vakiintui vuoden 1909 II valtiopäivillä. Se sai säädännäisen vahvistuksen kuitenkin vasta 1928 valtiopäiväjärjestyksessä. Ennen 1928 VJ 68,2 §:n säätämistä sovittiin enemmistöpäätöksellä tietylnlaisesta menettelytavasta. Ennen äänestystä, jossa määräenemmistöä (2/3) sovellettiin, tehtiin yksinkertaisella enemmistöllä vapaa-muotoinen päätös: »Jos lippuäänestyksessä huomattaisiin, ettei 2/3 annetuista äänistä kannata ehdotusta korotetusta suostunnasta, kysymys palautetaan takaisin valtiovarainvaliokuntaan, jotta valiokunta voisi asiasta tehdä uuden ehdotuksen.» Ks. 1907 vp ptk s. 2414 ss. ja 2062 ja 1909 II vp ptk s. 1093 ja 1910 vp ptk s. 995.

Riepula, s. 282 ss. esittää laajimman ja täsmällisimmän käytettävissä olevan selvityksen suostuntaveroista ja niitä koskevien säännösten kehityksestä.

31 Eduskunnan kirjastossa säilytettävien perustuslakivaliokunnan asiakirjojen joukossa vuodelta 1962 on koneella kirjoitettu Kairan ja Sipposen lausunto. Sipponen näyttää todenneen yllä tekstissä esittämäni näkökohdan, jonka mukaan perustuslakivaliokunta ei ole joutunut yksityiskohtaisesti eduskuntakäytäntöön tukeutuen määräämään kantaansa siihen, milloin tietty lakiehdotus asiallisesti sisältää ehdotuksen »uudesta» tai »lisäystä» verosta. Sipponen huomauttaa, että lisätyn ja alennetun veron merkitys lainsäätämisyjärjestykseen on eräissä tapauksissa hyvin vaikeasti tutkittavissa. Hän kysyy, miten on esim. arvosteltava tapaus, jolloin verolaissa, jonka mukaan useampaan eri tyyppiin kuuluvia tuotteita verotetaan, jonkin tuotteen veroa ehdotetaan rahallisesti nostettavaksi, toisten alennettavaksi ja kolmansien verotus kokonaan poistettavaksi. Mihin veron alentamista tai lisäystä olisi verrattava?

3. »VEROSTA SÄÄTÄMINEN» ILMAUKSEN TÄSMENTÄMINEN

Edellä on käytetty ilmausta »verosta säätäminen» johdannaisineen tavalla, joka 1906 VJ 61 §:n voimassaoloaikana ja hallitusmuodon säätämisen aikoihin oli tarkoituksenmukainen: verolait sisälsivät yleensä selväpiirteisen säännöksen, jonka mukaan määrätyn subjektijoukon oli suoritettava määrätyn suuruinen vero. Lait olivat lyhyitä ja niissä oli vähän säännöksiä. Verosta säätäminen merkitsi yleensä uuden verolain säätämistä tai vanhan kumoamista. Ilmausta »verosta säätäminen» johdannaisineen voitiin käyttää suoraviivaisesti tarkoittamassa noiden vanhojen verolakien säätämistä tai muuttamista.³²

Nykyaikaiset verolait sisältävät lukuisia vaikutuksiltaan erilaisia verovelvollisuuteen, veron määrään ja muihin vastaaviin seikkoihin vaikuttavia säännöksiä. Samaan lakiehdotukseen saattaa sisältyä ehdotuksia useiden verojen muutoksiksi. Nykyaikaisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen tarkastelussa yhtä vähän kuin laajaan verolakiin tehtävien muutostenkaan käsittelyjärjestyksen valinnassa ei voida pitäytyä VJ 68 §:n sanamuodosta saataviin — semanttisiin — tulkintoihin ja tyytyä »verosta säätäminen» ilmaisun käyttämiseen. Jotta voitaisiin rationaalisti arvioida VJ 68,1 §:n soveltamista nykyaikaisten verolakiehdotusten käsittelyyn, on käytettävä eräitä finanssioikeudessa kehitettyjä termejä apukäsitteinä. Näin saatetaan täsmällisemmin tarkastella kysymystä, milloin tietty lakiehdotus merkitsee säätämistä uudesta tai lisäystä verosta. On lisäksi huomattava, että verolainsäädännön systematisointi luetaan finanssioikeuden alaan kuuluvaksi ja huomattava osa verolaeista

³² Verolait sisälsivät yleensä vain muutamia pykäläiä. Ks. esim. Armollinen Asetus rautateiden matkustajilta kannettavasta väliaikaisesta verosta (58/14) ja Armollinen Asetus julkisista näytännöistä ja huvitilaisuuksista kannettavasta väliaikaisesta verosta (59/1914). Lakiehdotukset sisälsivät 1—5 lyhyttä pykälää. Tyypillinen oli Armollisen Asetuksen telefooniverosta (7/15) 1 §: »Kaikista telefoonikoneista, jotka ovat yhdistetyt asianomaisella luvalla asetettuihin johtoihin telefoonyhteyden aikaansaamiseksi, ei yksinomaan yksityistä käytäntöä varten, on suoritettava kertakaikkinen valtion rahastolle tuleva vero, joka on määrältään 5 markkaa telefoonikoneesta, joka on välittömästi yhdistetty johdolla keskusasemaan, ja 10 markkaa jokaisesta sivukoneesta, joka voidaan liittää johtoon, joka yhdistää keskusaseman toisen koneen kanssa. Tästä verotuksesta vapautetaan ne telefoonikoneet, joita kustannetaan valtakunnan rahaston tai Suomen kruunun varoilla.»

on laadittu tai ainakin viimeistelty finanssioikeuden tutkijain johdolla tai avustuksella. Finanssioikeudelliset jaottelut vaikuttavat verolakiehdotuksen laadintaan, joten on tarkoituksenmukaista tarkastella näiden lakiehdotusten käsittelyjärjestystä silmällä pitäen termistöä, jota seurausten lakiehdotukset on suunniteltu.

3.1. Verotariffi ja verokanta

Rekola määrittelee veron määrään liittyvät verolakien säännökset toteamalla, että sitä ulkonaista tosiseikastoa, perustetta, jonka vaikutuksesta verovelka syntyy, esim. tuloverotuksessa tuloa, nimitetään vero-objektiksi (veron kohteeksi tai verotusnormiksi). Vero-objektilla on keskeinen sija veron suuruutta määrittäessä, koska maksettavan veron suuruus yleensä riippuu objektin suuruudesta, arvosta tai muista vastaavista tekijöistä. Milloin kysymyksessä on yksikkövero, verolaki sisältää tavallisesti verotariffin eli veroasteikon, joka osoittaa, miten paljon vero-objektin tietyltä yksiköltä on veroa menevä. Sitä veron määrää, joka vastaa veroyksikköä, nimitetään verokannaksi.³³

Kun tarkastellaan VJ 68,1 §:n säännöstä, todetaan, että se näyttää lähinnä tarkoittavan päätöksentekoa verokannasta tai veroasteikosta. Kun esimerkiksi veroasteikkoa muutetaan siten, että vero-objektin tietyltä yksiköltä suoritetaan enemmän veroa kuin ennen, voidaan lakiehdotuksen katsoa merkitsevän päätöksentekoa lisäystä verosta. Mikäli taas tietty lakiehdotus ei sisällä ehdotusta muutokseksi veroasteikkoon, mutta kuitenkin käytännössä merkitsee joidenkin veronmaksajain kohdalla verokannan nousua, voivat nämäkin lakiehdotukset joutua verolain säätämisyjärjestyksen kohteiksi.

Uuden veron määrittely finanssioikeuden terminologiaa käyttäen voidaan suorittaa toteamalla, että mikäli lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi vero sellaisista objekteista, joista aikaisemmin ei ole maksettu veroa, voidaan muutosta pitää VJ 68,1 §:n tarkoittamana uutena verona. Verolain säätämisyjärjestyksen tarkastelu voidaan näin vapauttaa mielikuvasta, jonka mukaan uusia veroja olisivat vain ehdotukset

³³ Rekola, Tulo- ja omaisuusverolaki, Porvoo 1947 s. 13. Andersson, *Inledning till skatterätten*, Helsingfors 1969 s. 3 toteaa, että valtionverot ovat aina yksikköveroja, joiden verokanta tai veroasteikko säädetään erikseen.

uusiksi verolaeiksi. Uudesta verosta säätämistä voi merkitä myös muutos verolakiin, jolla laissa säädettyä asteikkoa muuttamatta veronalaisiksi määrätään uusia kohteita (vero-objekteja). Tällöin on otettava huomioon, että termillä »uusi» on VJ 68,1 §:ssä yleiskielen vastineesta poikkeava merkityssisältö: »uutena verona» on pidettävä sellaistaikin lakiehdotusta, jonka välityksellä säädetään vero objektista, jota vastaavasta jo ennen on suoritettu veroa määräaikaisen, joskin päättyvän veronormin nojalla.

Veron alentamiseksi VJ 68,1 §:n mukaan voidaan katsoa lakiehdotus, jolla veroasteikkoa muutetaan siten, että vero-objektin tietyltä yksiköltä kannetaan veroa vähemmän kuin ennen. Veroasteikon ulkopuolella suoritettut muutokset, jotka johtavat verokannan alentumiseen, voivat myöskin merkitä päätöksentekoa veron alentamisesta.

Veron kumoamiseksi (poistamiseksi) voidaan katsoa lakiehdotus, joka a) kumoaa voimassaolleen verolain tai b) kumoaa määrättyä vero-objektia koskevan verotuksen sellaisesta verolaista, jossa säädetään useasta eri verosta (tai usean erilaisen objektin verottamisesta).³⁴

³⁴ Tästä säännöstä voidaan pitää poikkeuksena lakiehdotusta, joka toisaalta kumoaa veron, mutta samalla tuottaa tilalle uuden. Vakiintuneen käytännön mukaan tällaiseen lakiehdotukseen sovelletaan VJ 68,1 §:n määräenemmistösäännöksiä, samoin kuin lepäämään jättämiskieltoa, mikäli uusi vero on pysyvä tai useampivuotinen. Tämä tulkintakysymys tuli ensimmäisen kerran esille eduskunnassa käsiteltäessä ehdotusta leimaverolaiksi (He 43/1920 vp Asiak III). Lakiehdotuksen mukaan kumottiin 28 päivänä joulukuuta 1918 leimamaksusta annettu laki ja tuo maksu-niminen vero ehdotettiin korvattavaksi uudella leimaverolla. Ed. Helo ehdotti lakiehdotuksen jättämistä lepäämään (1920 vp ptk s. 2044). Puhemies totesi Helon ehdotuksesta, että valtiopäiväjärjestyksen 61 §:n mukaan (1906 VJ, sellaisena kuin se oli 17 päivänä huhtikuuta 1919 annetussa laissa) ei ehdotusta uudesta taikka lisätystä suostunnasta voitu jättää lepäämään, joten puhemies ei ottanut ed. Helon ehdotusta huomioon (1920 vp ptk s. 2044 s.) Ed. Helo arvosteli puhemiehen menettelytapaa viittaamalla siihen, että samalla kun esillä olevalla lakiehdotuksella ehdotettiin kumottavaksi vanha leimaveroa muistuttanut »leimamaksu», säädettiin uudesta leimaverosta (s. 2045). Helon esittämä näkökohta oli huomionarvoinen, sillä voimassaolleen VJ 61 §:n mukaan veron kumoamista tarkoittava lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä lepäämään jättämissäännöstä soveltaen, kun taas ehdotus uudeksi useampivuotiseksi veroksi voitiin hyväksyä vain 2/3 osan määräenemmistösäännöstä soveltaen. Esillä oleva lakiehdotus sisälsi kaksi ehdotusta, ehdotuksen uudeksi veroksi ja toisaalta ehdotuksen voimassa olleen veron kumoamiseksi. Puhemiehen menettelytapa hänen jättäessään Helon tekemän lepäämään jättämisehdotuksen huomioon ottamatta oli kuitenkin perusteltu. Voidaan todeta,

3.2. Muutokset verolain soveltamisalaan

Tarkasteltaessa nykyaikaisia verolakeja havaitaan niiden sisältävän veroasteikon sääntelyn lisäksi erilaisia säännöksiä, joiden muuttamista tai kumoamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen valinnassa voi VJ 68,1 § tulla kysymykseen. Muutokset verolakien soveltamisalaan näyttävät muodostuvan käsittelyjärjestyksen kannalta erityisen hankaliksi. Verolain soveltamisala määrätään usein yleisillä säännöksillä siitä, ketkä ovat verovelvollisia asianomaisen lain mukaan. Verolain alussa olevan tällaisen säännöksen jälkeen on lakitekstiin usein kirjoitettu rajoitussäännöksiä, joilla poistetaan pääsäännön alaisuudesta — ja siis jätetään verosta vapaaksi — joukko verovelvollisia. Niinpä TOL:n (888/43) 7 ja 8 §:ssä säädetään tulo- ja omaisuusverovelvollisuudesta. 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan verovelvollinen tulon perusteella on verovuonna Suomessa asunut henkilö, kotimainen yhteisö, laitos ja säätiö sekä Suomessa että muualla saamastaan tulosta. 8,1 §:n 1 kohdan mukaan velvollinen suorittamaan veroa omaisuutensa perusteella verovuoden päättyessä on Suomessa asunut henkilö, kotimainen yhteisö, laitos ja säätiö sekä täällä että muualla olevasta omaisuudesta. Saman lain 10 §:ssä säädetään joukko verosubjekteja vapaaksi yleisesti määritellystä tulo- ja omaisuusverovelvollisuudesta.³⁵

että lakiehdotuksen tarkoituksena ei ollut, verotuksen kannalta ajatellen, kumota vanhaa veroa vaan säätää uusi vero. Maininta vanhan lain kumoamisesta oli vain lakitekniillinen selvennys. Mikäli mainintaa vanhan verotusmuodon poistamisesta ei olisi lakiehdotukseen sisällytetty, ei lepäämään jättäminen olisi voinut tietenkään tulla esille, ja tällöinkin uusi laki olisi *lex posteriori* -periaatteen mukaan kumonnut vanhemman lain. Riepula, s. 277 selostaa saman tapauksen, joskin hänen selityksensä käsittelyjärjestysvalinnasta poikkeaa jonkin verran yllä esitetystä.

³⁵ Käytän seuraavassa esimerkkinä verolakien systematiikasta toistuvasti tulo- ja omaisuusverolakia. Vastaavia järjestelyjä on muissakin verolaeissa. Liikevaihtoverolain (532/63) 1 §:n mukaan tavarain myynnistä, joka tapahtuu liiketoiminnan muodossa ja maahan tuonnista on suoritettava liikevaihtoveroa. Lain 3 §:ssä luetellaan joukko liikevaihtoverosta vapaata myyntiä ja maahan tuontia. Leimaverolain (662/43) 16 §:n mukaan (332/56) kiinteistön omistusoikeuden luovutuskirja varustetaan lainhuutoa haettaessa säännöksessä mainitulla leimamäärällä. 30 §:ssä luetellaan kuitenkin joukko tilanteita, joissa luovutuskirja on leimaverosta vapaa, muun muassa silloin, kun kiinteistön saajana on kunta, seurakunta tai rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta. Perintö- ja lahja-

Kun voimassa olevaa verolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että soveltamisalaa laajennetaan niin, että muutosta tarkoittavaan lakiehdotukseen sisällytetään säännöksiä, joiden nojalla aiemmin verosta vapautetut — veron ulkopuolelle jääneet — subjektit asetetaan verovelvollisiksi, voidaan kysyä, onko lakiehdotusta pidettävä »uudesta tai lisätyistä verosta» säätämisenä VJ 68,1 §:n tarkoittamassa mielessä.

Verolain soveltamisalan laajennus ei semanttisesti tulkiten ole sopu-soinnussa VJ 68,1 §:n ilmauksen »uusi tai lisätty vero» kanssa. Ilmaisuu näyttää tarkoittavan uusien verotyyppien säätämistä. Kysymyksessä ei myöskään voi olla VJ 68,1 §:ssä tarkoitettu »lisätty vero», sillä tuo ilmaisu näyttää viittaavan ensisijassa veroasteikon muutoksista säätämiseen. Käyttämällä tulo- ja omaisuusverolakia esimerkkinä voidaan kysyä, missä käsittelyjärjestyksessä on hyväksyttävä lakiehdotus, jolla ehdotetaan muutettavaksi 10 §:ää. Säännöksen mukaan säästöpankki on »omaisuuden perusteella suoritettavasta verosta» vapaa. Onko lakiehdotus, jolla ehdotetaan omaisuusverovelvollisuuden ulottamista säästöpankkia koskevaksi käsiteltävä VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä? Mikäli asiaa tarkastellaan säästöpankin, verosubjektin kannalta, on kysymyksessä ilmeisesti uusi vero eli vero, jota aikaisemmin ei ole kannettu. Jos taas muutosehdotusta tarkastellaan verosubjektien kokonaisuuden kannalta, ei kysymyksessä ole uusi vero, vaan muutos verolain soveltamisalaan.

Mikäli verolain soveltamisalan laajennusta tarkastellaan VJ 68,1 §:n sisältämien käsittelyjärjestyskvalifiointien kannalta, todetaan, että käytettävissä on toistensa kanssa ristiriitaisiin lopputuloksiin johtavaa argumentointimateriaalia. 2/3 osan määräenemmistösäännöksen tarkoituksena on vaikeuttaa päätöksentekoa veroista.³⁶ Toisaalta yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestyksen sisällyttäminen VJ 68,1 §:ään osoittaa, että verolain säätämisyjärjestys on ensisijaisesti tarkoitettu päätöksente-

verolain (378/40) 1 §:n mukaan perintönä, testamentilla tahi lahjana saadusta omaisuudesta on suoritettava valtiolle veroa »sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään». 2 §:ssä luetellaan joukko verosubjekteja, jotka on vapautettu perintö- ja lahjaverovelvollisuudesta. 13 §:n mukaan perintöverosta vapaa on perintö silloin, kun perintöosuuden laskelmallinen jäännös ei nouse 2000 markkaa suuremmaksi.

³⁶ Rieppula, s. 249 ss. selostaa yksityiskohtaisesti VJ 68,1 §:n sisältämän määräenemmistösäännöksen kehitystä ja syitä sen omaksumiseen.

koon valtion tulojen hankinnasta. Mikäli verolain soveltamisalan muutosehdotuksilla ei pyritä valtion tulojen lisäämiseen, vaan johonkin muuhun päämäärään, ei soveltamisalojen muutosten käsittelylle verolain säätämisyjärjestyksessä voida esittää vakuuttavia perusteluja. Tämä näkökohta johtaisi keskittymään käsittelyjärjestysten valinnassa siihen, pyritäänkö tietyllä verolain muutosehdotuksella valtion varaintarpeen tyydyttämiseen, valtion tulojen lisäämiseen vai muihin päämääriin.

Lähellä verolain soveltamisalan muutoksia tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestysten ongelmia ovat verolakien säännökset verovapaudesta poikkeuksellisissa olosuhteissa. Edellä on tarkasteltu verolain soveltamisalaa lähinnä silmällä pitäen kysymykseen tulevaa verovelvollisten joukkoa kokonaisuutena. Vaikka tiettyjä verovelvollisia ei olisi-kaan jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, voivat laissa tarkoitetut verovelvolliset vapautua verosta laissa säänneltyjen yksilökohtaisten edellytysten perusteella tai vero voi heidän kohdallaan olla vähäisempi kuin muilla. Niinpä TOL:ssä säädetään yleinen verovelvollisuus Suomessa hankitusta tulosta (7 §). Tietty subjekti — esim. verovuonna Suomessa asunut henkilö — on verovelvollinen Suomessa hankkimastaan tulosta, sillä verovelvollisuudesta vapauttavat yleiset perusteet (10 §) eivät häntä koske. Hän voi kuitenkin vapautua tietyistä veroista eräiden muiden TOL:n säännösten perusteella. Niinpä TOL 24 §:n mukaan »tuloksi ei katsota» määrättyjä tulon kaltaisia varallisuuden lisiä. Esimerkin verosubjekti on vapautettu suorittamasta tuloveroa varoista, jotka hän on saanut osinkona avoimesta yhtiöstä (TOL 24 § 3 kohta).

TOL 22 §:n mukaan veronalaiseksi satunnaiseksi voitoksi ei katsota omaisuuden satunnaisen luovutuksen tuottamaa voittoa, mikäli kysymyksessä on kiinteä omaisuus, joka on ollut luovuttajan omana yli 10 vuotta tai irtain omaisuus, jonka omistaminen on kestänyt yli 5 vuotta. Vielä voidaan esimerkkinä viitata TOL 28 §:ään, jonka mukaan verovelvollisella on oikeus suorittaa tuloistaan vähennyksiä vähentämällä mm. velkojensa korot. Tuollaisen vähennysoikeuden sisällyttäminen lakiin merkitsee käytännössä, että yksityisen verovelvollisen suoritettua vähennyksen se tulo, josta kannettavan veron määrä lasketaan, on vähäisempi ja vero siis pienempi kuin ilman tuota vähennykseen oikeutavaa säännöstä. Kaikkien näiden säännösten kohdalla voidaan esittää kysymys, onko niiden muutoksia — yleensä kumoamista — pidet-

tävä vaikutukseltaan sellaisina, että ne johtavat lakiehdotuksen käsittelymiseen verolain säätämisyjärjestyksessä.^{37, 38}

³⁷ Riepula s. 208 ss. tarkastelee verolaissa myönnetyn vähennysoikeuden tai muun verohelpotuksen supistamista tai poistamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä. Hän päätyy toteamaan, että eduskuntakäytäntö huomioon ottaen tällaisiin lakiehdotuksiin ei ole sovellettava VJ 68 §:n käsittelyjärjestystä. Hän ei kuitenkaan hyväksy käytännöstä toteamaansa periaatetta vaan katsoo, että kyseessä on selvästi VJ 68 §:ssä tarkoitettu uusi tai lisätty vero. Riepula kirjoittaa, että mikäli ns luonnollisten vähennysten ryhmään kuuluvien vähennysten teko-oikeutta supistetaan tuntuvasti tai se kielletään kokonaan, on kyseessä aina uusi tai lisätty vero VJ 68 §:n tarkoittamassa mielessä. Riepulan kanta on sopusoinnussa toisessa yhteydessä esitetyn (s. 208) yleisemmän tulkintasuosituksen kanssa. Hän huomautti, että kysymystä uudesta tai lisäystä verosta on tarkasteltava aina veronmaksajan eikä suinkaan veronsaajan (valtion) näkökulmasta. Omasta puolestani en ole valmis yhtymään Riepulan esittämiin näkökohtiin ainakaan varauksettomasti, sillä ne näyttävät ulottavan VJ 68 §:n soveltamisalan aiheettoman laajaksi. VJ 68 §:n käsittelyjärjestystä on sovellettava yleensä vain silloin, kun lainsäädännöllä tietoisesti pyritään fiskaalisiin päämääriin, ensisijassa valtion verotulojen lisäyksiin.

³⁸ Lahjaveron (378/40) kohdalla voidaan rakentaa yllä tekstissä esitettyä esimerkkiä muistuttava tilanne toteamalla, että pääsäännön mukaan (1 §) lahjana saatu omaisuus on veronalaista. 19 §:ssä on säädetty lahjoista, joista veroa ei suoriteta. 20 §:n mukaan eri antajilta saadut lahjat on erikseen verotettava. Ottaen huomioon että lahjaveron on progressiivinen, voidaan viimeksi mainittua säännöstä ajatella lakiehdotuksella muutettavaksi siten, että eri antajilta saatujen lahjojen arvo on laskettava yhteen, ja lahjaveron maksettava lahjojen yhteenlasketusta summasta, jolloin ilmeisesti saaja joutuu suorittamaan enemmän lahjaveron.

Lain nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (372/66) 1 §:n mukaan maassa valmistetusta ja maahan tuodusta nestemäisestä polttoaineesta on suoritettava valmisteveroa. Lain 3,2 §:n mukaan moottoribensiini, jota käytetään teollisessa tuotannossa poltto-, raaka- tai apuaineena on vapaa verosta niillä ehdoilla, jotka valtioneuvosto lähemmin määrää. Lakiehdotus, jolla 3,2 § kumotaan, voi tietyn yrityksen kohdalla merkitä asiallisesti veron korotusta.

Leimavertlain (662/43) 16 §:n ja 30 §:n säänteleminen kiinteistön omistusoikeuden luovutuskirjan leimaverovelvollisuuden yleinen määrittely huomioon ottaen voidaan tarkastella lain 17 §:ää. Sen mukaan luovutuskirja, joka on tehty vanhempain ja lasten, ottovanhempain ja otto-lasten tai sisarusten välillä, leimataan 16 §:ssä säädetyn veron puoleen määrään. Mikäli sanottua säännöstä muutetaan siten, että se kumotaan tai murtoluku muutetaan suuremmaksi, voidaan kysyä, onko lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen valinnassa katsottava, että muutos merkitsee sanottujen leimaverovelvollisten kohdalla veron korotusta.

Verolakeja tarkastelemalla havaitaan, että yllä selostetun kaltaisia käsittely-

4. EDUSKUNTAKÄYTÄNTÖ

Kirjallisuudessa ei VJ 68,1 §:n käsittelymuutosäännöksen tulkinnassa ole edetty paljonkaan pitemmälle kuin toteamukseen, että ehdotus »uudesta tai lisäystä» verosta on määrättyin edellytyksin käsiteltävä 2/3 määräenemmistösäännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Mitä »uudella» tai »lisätyllä» verolla on katsottava tarkoitettavan, on pääosaltaan tutkimatta.³⁹ Kuten edellä jo on todettu, ei myöskään perustuslakivaliokunta ole joutunut määrittelemään kantaansa verolain säätämisyjärjestyksen soveltamiseen tasolla, jolla on luovuttava käyttämästä ilmauksia »uusi» tai »lisätty» ja paneuduttava syvemmälle tietyn lakiehdotuksen taloudelliseen vaikutukseen.

Eduskunnan puhemiehet ovat joutuneet toistuvasti verolakien käsittelyssä ratkaisupakon eteen ilman tutkimuksen tukea. Näin on syntynyt laajahko ennakkotapausaineisto, jonka argumentointiarvo on edellä selostetuin tavoin vaikeasti määriteltävissä. Ennakkotapausaineiston valikoinnissa on käytännöllisenä vaikeutena se, ettei puhemiehen menettelytapaehdotuksista yhtä vähän kuin päätöksenteosta läheskään aina voida eristää tekijöitä, jotka osoittaisivat, mitä käsittelyjärjestystä kulloinkin on sovellettu. Mikäli verolait säännöllisesti käsiteltäisiin — useampivuotisina — 2/3 osan määräenemmistöä soveltaen, muodostaisivat tapaukset riittävän aineiston ja tällöin menettelytapaehdotuksistaikin voitaisiin suoraan sanoa verolain säätämisyjärjestystä sovelletun. Poliittisista syistä, tiettyjen eduskuntaryhmien vastustaessa tietynlaisia veroja, on kuitenkin toistuvasti jouduttu soveltamaan VJ 68,1 §:n sisältä-

järjestyksen kannalta kiistan alaisia tilanteita voidaan konstruoida lähes ääretön joukko, mikäli otetaan huomioon, että eri lakien tarjoamat mahdollisuudet yhdistellään toisiinsa. Olen esittänyt ne tässä vain oireena VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamisen ongelmallisuudesta. Samalla ne osoittanevat, kuinka epätarkoituksenmukaista on tyytyä luonnehtimaan verolain säätämisyjärjestyksen soveltamisala viittauksin VJ 68,1 §:n ilmauksiin »uudesta tai lisäystä» verosta sekä siitä, kuinka verotusolojen kehitys ja veromuotojen määrän kasvu ovat tuoneet mukanaan joukottain tulkintaongelmia, joihin vanha verolain säätämisyjärjestyksen sanamuoto on vain vaivoin sovellettavissa.

³⁹ Tietävästi ainoa esitys, jossa on edetty VJ 68,1 §:n erittelyssä ilmausten »uusi» ja »lisätty vero» semanttista analyysiä syvemmälle on Riepuhan tutkimus verolakien säätämisestä. Riepuha tarkastelee mm verovähennysoikeuksien poistamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä (s. 208 ss.).

mää käsittelyjärjestystä yksivuotisille verolaeille. Tällaisten lakiehdotusten käsittelystä ei voida esittää varmoja tuntomerkkejä käsittelyjärjestyksestä, sillä puhemiehet eivät yksivuotisten verolakien kohdalla viittaa VJ 68,1 §:n säännökseen. Kun näitä lakiehdotuksia koskevia lepäämään jättämisehdotuksia ei ole tehty, ei voida myöskään sanoa, onko lepäämään jättämiskielto käsitetty näihin lakiehdotuksiin liittyväksi. Niinpä lähes kaikki muutosehdotukset yksivuotisten verolakien soveltamisalaan ovat sellaisia, ettei niitä varmuudella voida pitää ennakkotapauksina verolainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä. Yksivuotista verolakia tarkoittavan lakiehdotuksen samoin kuin yksivuotisen verolain muuttamista tarkoittavan ehdotuksen kohdalla puhemiehen menettelytapaehdotus kolmannen käsittelyn alussa ei mitenkään eroa sellaisesta lakiehdotuksesta tehtävästä menettelytapaehdotuksesta, joka käsitellään VJ 66 §:n mukaan lepäämään jättämissäännöstä soveltaen.

Päätelmiä käsittelyjärjestyksestä voidaan tehdä yleensä vain silloin, kun lakiehdotus on tarkoittanut joko pysyvää muutosta verolakiin tahi uuden pysyvän veron säätämistä tai ehdotusta, jota tullaan soveltamaan vuotta pitemmän ajan. Tällöin VJ 68,1 §:n käyttö näkyy määränemistösäännöksen soveltamisesta. Puhemiehet viittaavat menettelytapaehdotuksessa ja päätösesityksessä VJ 68,1 §:n soveltamiseen ja säännöksen mukainen käsittely mainitaan myös lakiehdotuksen sisältävässä eduskunnan vastauksessa. Verolakiehdotusten johtolauseisiin sensijaan ei yleensä merkitä viittausta VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestykseen.

4.1. Lakiehdotuksen taloudellisesta vaikutuksesta käytettävissä olevat tiedot

Kuten käsittelyjärjestysten valinnat yleensäkin, suoritetaan valinta verolain säätämisyjärjestyksen (VJ 68,1 §) ja muiden mahdollisesti kysymykseen tulevien käsittelyjärjestysten välillä ekstrapoloimalla lakiehdotus tulevaisuuteen. Verolain säätämisyjärjestyksen kohdalla ekstrapolointi suoritetaan tavallisesti päättelemällä, että tietyllä lakiehdotuksella tulee vastaisuudessa olemaan tietynlainen vaikutus verotukseen. Verolain säätämisyjärjestys on käsittelyjärjestys lakiehdotukselle, jonka tarkoituksena on varata valtion käyttöön varoja, joten on luonnollista, että verolain säätämisyjärjestyksen soveltamista koskeviin arviointeihin usein

sisältyy ennusteita siitä, merkitseekö tietty lakiehdotus valtion verotulojen lisäystä.⁴⁰

Kun verolakiehdotuksia käsitellään erikoisvaliokunnassa — yleensä valtiovarainvaliokunnassa — kuullaan asiantuntijoita, ja valiokunta muodostaa käsityksensä lakiehdotuksen taloudellisista vaikutuksista. Valiokuntavalmistelun avulla eduskunta käytännössä lisää tietojaan verolakiehdotuksen taloudellisesta vaikutuksesta, muun muassa siitä, lisääkö vai vähentääkö lakiehdotus verotuloja.

Mikäli lakiehdotus ei välittömästi vaikuta valtion verotulojen määrään, ei eduskunnalla yleensä ole käytettävissä tarkkoja laskelmia verolain taloudellisista vaikutuksista. Usein kuitenkin lakiehdotuksen sisältö on sellainen, että voidaan todeta, saattaako lakiehdotus lisätä tai vähentää verovelvollisten lukua tai kannettavan veron määrää.⁴¹

4.2. Veron tuoton vaikutus käsittelyjärjestykseen

Verolain säätämisyjärjestyksen sisältämät poikkeamat tavallisesta lain-säätämisyjärjestyksestä on säädetty ensisijassa toisaalta silmälläpitäen suojaa ankaraa verotusta vastaan ja toisaalta valtion tehtävien rahoituksen varmistamiseksi. Viimeksi mainittu näkökohta antaa aiheen tarkastella eduskuntakäytäntöä keskittymällä kysymykseen, onko verotuotolla ratkaiseva vaikutus käsittelyjärjestyksen valinnassa. VJ 68,1 §:n tarkoitus huomioon ottaen voitaisiin väittää, että määräänemmistö säännöstä ja siihen kytkettyä lepäämään jättämiskieltoa on sovellettava vain sil-

⁴⁰ Ks. Saraviita, Näkökohtia s. 108 s. Kun suurin osa eduskunnassa käsitellyistä verolakiehdotuksista on pohjautunut hallituksen esitykseen, on luonnollista, että lakiehdotuksen taloudellisista vaikutuksista saadaan yleensä tiedot hallituksen esityksestä. Käytännössä hallituksen esitysten perustelujen loppuosaan usein liitetään lausunto lakiehdotuksen vaikutuksesta verotusoloihin: laskelmia siitä, merkitseekö lakiehdotus valtion verotulojen lisääntymistä tai vähentymistä. Nuo laskelmat toimivat tällöin indisiona käsittelymuutosäännöksen valinnassa. Lisätietoja saadaan usein budjettiesityksen perusteluosasta verotuloja koskevista laskelmista.

⁴¹ Käsiteltäessä ehdotusta edustajanpalkkion osittaisen verovapauden poistamiseksi valtion- ja kunnanverotuksessa, ei hallituksen esitykseen sisältynyt laskelmia lakiehdotuksen vaikutuksesta verotuloihin. On kuitenkin itsestään selvää, että edustajat saattoivat todeta lakiehdotuksen merkitsevän todennäköisesti verojen lisääntymistä. Ks. He 23/1955 vp Asiak I/edk. vastaus. Lakiehdotus käsiteltiin 68,1 §:n käsittelyjärjestyksessä.

loin, kun lakiehdotus merkitsee lisäystä valtion tuloihin tai verorasi-
tuksen yleistä kasvamista. Tällöin voitaisiin lisäksi esittää, että vero-
lakien tekniset uudistukset, kannettavan veron määrään vaikuttamatto-
mat muutokset verokantaan vaikuttaviin säännöksiin tai verovelvolli-
suuden laajuuteen jäävät VJ 68,1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Viimeaikainen eduskuntakäytäntö (v. 1950—1970) näyttää osoittavan,
ettei veron tuotolla ja sitä koskevilla ennusteilla ole ratkaisevaa merki-
tystä käsittelyjärjestyksen valinnassa. Useat sellaisetkin lakiehdotuk-
set, jotka hallituksen esityksen perustelujen mukaan ovat merkinneet
vain teknisiä muutoksia verotuksen järjestelyyn ilman, että ne olisivat
lisänneet veron tuottoa, on käsitelty VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittely-
järjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Niissä tapauksissa,
joissa hallituksen esitykseen ei ole sisältynyt laskelmia verouudistuk-
sen merkitsemästä lisäyksestä tai vähennyksestä veron tuottoon, eikä
muutoinkaan ole saatu tietoja lakiehdotuksen taloudellisista vaikutuk-
sista, on lakiehdotukseen verraten usein sovellettu VJ 68,1 §:n käsit-
telyjärjestystä.

Esimerkkinä teknisluontoisesta muutoksesta verolakiin voidaan käyt-
tää virvoitusjuomaverolain säätämistä vuoden 1958 valtiopäivillä.⁴² Laki-
ehdotuksen käsittelyn aikaan oli voimassa pysyvä verolaki (311/1940)
jossa säädettiin virvoitusjuomien verottamisesta. Vero laskettiin vero-
tusarvon mukaan. Tämä verotustapa oli tuonut mukanaan erinäisiä käy-
tännöllisiä ja tulkinnallisia vaikeuksia, joiden takia tahdottiin siirtyä
virvoitusjuomien yksikköverotukseen. Hallituksen esityksen perusteluista
ilmenee, ettei muutoksella tahdottu lisätä virvoitusjuomaveron määrää
eikä verotulojakaan. Kulutuksen jatkuvan lisäyksen takia oli ilmeistä,
että veron kokonaistuotto vuosittain tulee vähittäin nousemaan, kuten
oli tapahtunut vanhan lain voimassa ollessakin. Lakiehdotuksella ei
pyritty valtion tulojen lisäämiseen entisestään. Siitä huolimatta laki-
ehdotus käsiteltiin verolain säätämisyjärjestyksessä määräenemmistöään-
nöstä soveltaen. Puhemies totesi menettelytapaehdotuksessaan, että laki-
ehdotus »osaksi merkitsee veron korottamista.» Hallituksen esitykseen,
yhtä vähän kuin erikoisvaliokunnan mietintöönkään ei sisältynyt tie-
toja siitä, millä tavoin lakiehdotus »korotti veroa». Käsittelyjärjestys-
valintaa ei suoritettu lain kokonaisvaikutusta silmällä pitäen, vaan on
ilmeistä, että vanhaa ja uutta lakia vertailtaessa löydettiin jokin vir-

⁴² He 1/1958 vp Asiak III.

voitusjuomatyyppi, jonka kohdalla saattoi veron määrän lisääntyminen tulla kysymykseen. Tälle arviolle ehkä annettiin ratkaiseva merkitys, vaikka sen vastapainoksi uusi laki saattoi merkitä jonkin toisen virvoitusjuomatyyppin veron alentumista.⁴³ VJ 68,1 §:n sisältämien käsittelyjärjestykseen vaikuttavien tekijöiden säätämistäusta huomioon ottaen perusteita VJ 68,1 §:n soveltamiselle ei ollut.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla päädytään yleistävään toteamukseen, että veron tuottoa ei läheskään aina voida käyttää kriteerinä käsittelyjärjestystä valittaessa. Niissä tapauksissa, joissa lainmuutosta perustellaan viittaamalla verotuksen tuoton muutoksiin, on luonnollista, että ilmoitus vaikuttaa käsittelyjärjestyksen valintaan. Mikäli lakiehdotukseen ei liity selontekoja vaikutuksesta verotukseen ja vaikka on

⁴³ Ks. 1958 vp ptk s. 443 ja vvm 5/He 1/1958 vp Asiak I.

Yllä esittämäni esimerkkitapauksen mukaista linjaa seuranneita tapauksia voidaan eduskuntakäytännössä osoittaa useita. Ks. He 9/1960 vp laiksi makeisvalmisteverosta (1960 vp Asiak I): Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotettiin laki makeisvalmisteverosta (532/53) korvattavaksi uudella pysyvällä valmisteverolailla. Verotustapaa ehdotettiin muutettavaksi niin, »ettei veron tuotto alene» ja »veron kokonaistuotto pysyisi ennallaan». Valtiovarainvaliokunta totesi lakiehdotuksen taloudellisesta vaikutuksesta, että uusi vero oli entistä »kohtuullisempi» (ks. vvm 25/He 9/1960 vp Asiak I). Lakiehdotus käsiteltiin VJ 68,1 §:n määränemmistösäännöstä soveltaen.

He 47/1960 vp laiksi liikevaihtoverolain muuttamisesta (1960 vp Asiak I) tarkoitti liikevaihtoverolain eräiden nimikkeiden muuttamista uuden tullitariffin nimikkeistöä vastaavaksi, eikä hallituksen esitykseen sisältynyt mainintoja muutoksen vaikutuksesta veron tuottoon yhtä vähän kuin siitäkään, että jotkut uudet subjektit joutuisivat verovelvollisiksi. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 68,1 §:n määränemmistösäännöstä soveltaen.

He 112/1959 vp Asiak III laiksi liikevaihtoverolain muuttamisesta sisälsi muutoksen eräiden polttoainneiden verotustapaan. Valiokunnan mietinnössä todettiin, että muutoksista huolimatta veron tuotto pyritään pitämään ennallaan. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 68,1 §:n määränemmistösäännöstä soveltaen. Ks. vvm 74/He 112/1959 vp.

He 30/1967 vp Asiak I laiksi maatalouden tuloverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi käsiteltiin verolain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan entinen »epäoikeudenmukaiseksi» osoittautunut verotusmuoto ehdotettiin muutettavaksi todellisten tulojen verotukseksi, eikä lakiehdotus tarkoittanut veron korottamista. Lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulo- ja omaisuusverolain — jonka taulukoiden mukaan veron määrä edellytettiin laskettavaksi — verotariffia ei ehdotettu muutettavaksi. Ks. myös He 113/1961 vp Asiak III ja He 17/1964 Asiak I, sekä He 86/1950 vp Asiak III:1 ja 1950 vp ptk s. 2292 s.

ilmeistä, että veron tuotto ei lisäännä, voivat jotkut lisäkritterit siitä huolimatta johtaa lakiehdotuksen käsittelyyn verolain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁴

4.3. Vaikutukseltaan erilaisten aineksien sisällyttäminen verolakiehdotukseen

Verolakien muuttamista tarkoittaviin lakiehdotuksiin sisällytetään usein säännöksiä, joista osa merkitsee tietyn veron alentamista ja osa veron korottamista. Ottaen huomioon, että VJ 68,1 §:ään sisältyvät erilliset käsittelyjärjestykset päätettäessä uudesta tai lisätystä verosta ja veron alentamisesta, havaitaan, että näiden lakiehdotuksien kohdalla voidaan todeta useiden — yleensä kahden — eri käsittelyjärjestysten konkurenssi. Eduskuntakäytännön kuvaamiseksi käsittelen seuraavassa ehdotusta elokuvaverolaksi.⁴⁵ Ennen hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen voimaantuloa verotettiin elokuvia leimaverolain (662/43) säännösten nojalla. Hallituksen esityksen perusteluissa ehdotettiin säädettäväksi uusi, elokuvaleimaveroa määrältään vähäisempi pysyvä »elokuvavero». Vanhan lain (662/43) mukaan suoritettiin elokuvista leima-

⁴⁴ Verolaista näyttää kehittyneen varsin tehokas yhteiskuntasuunnittelun väline, jolla oloja muutetaan sen mukaan kuinka ankarasti tai lievästi jotain subjektia verotetaan. Tilapäisillä verohuojennuksilla vaikutetaan elinkeinoelämään, leimaverosäännöksillä pyritään muun muassa tukemaan eri taidemuotoja tai diskriminoimaan erilaisia ajanvietteitä, kuten ammattinyrkkeilyä. Elokuvien tasoon pyritään vaikuttamaan »rangaistusveroluokalla» jne. Nämä verolain — vuosisadan vaihteen oloihin verrattuna — uudet funktiot on täytynyt ottaa huomioon VJ 68,1 §:n soveltamisessa ja niistä ehkä osaltaan johtuu, ettei VJ 68,1 §:n soveltamisalan arvioinnissa riitä valintaperusteeksi verolain tuotto tai vaikutus valtion tuloihin.

Kotkansalo, Liikevaihtovero finanssioikeudessa, LM 1970 s. 860 s. puhuu verotuksella tarkoitetuista sivuvaikutuksista, joihin hän mainitsee mm. tulonjakotendenssin. Hän huomauttaa, ettei tiettävästi ole säädetty ainoatakaan veroa, jonka tarkoituksena ei olisi ollut tulon hankkiminen julkiselle yhdyskunnalle, joten sivuvaikutukset voidaan korkeintaan ottaa huomioon verojen ryhmitelyssä. Kotkansalon esittämä näkökohta on hyväksyttävä, jos ajatellaan verolakeja tai verotusmuotoja kokonaisuuksina. Sivuvaikutukset, tai kuten olen asian ilmaissut, verotuksen uudet funktiot näkyvät selvimpinä verolakien muutosten yhteydessä silloin, kun muutoksien perusteena ei ole verotulojen lisäys.

⁴⁵ Ks. He 17/1964 vp Asiak. I.

veroa seuraavasti: kotimaiset elokuvat olivat — laadusta riippuen — joko kokonaan verovapaita taikka niistä suoritettiin leimaveroa 10 prosenttia pääsylipputulosta. Ulkomaisten elokuvien pääsylipputulosta taas verotettiin niin, että leimaveron määrä vaihteli elokuvan laadun mukaan ja oli joko 15, 30 tai 50 prosenttia pääsylipputulosta. Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen mukaan kaikista elokuvista valmistusmaahan katsomatta suoritettaisiin vastaisuudessa veroa joko 10 tai 30 prosenttia pääsylipputulosta siten, että 30 prosentin leimavero määrättiin maksettavaksi muiden muassa siveellisesti arvottomista elokuvista. Kun muutosehdotusta verrataan käsittelyn aikana voimassa olleeseen lakiin, todetaan, että uuden lain vaikutuksesta eräät kotimaiset elokuvat saattoivat jäädä verovapautta vaille ja niistä voitiin joutua suorittamaan joko 10 tai (poikkeustapauksissa) 30 prosentin leimavero. Ulkomaisten elokuvatuottajien aseman kannalta tarkastellen useimmat elokuvat ilmeisesti tulivat vastaisuudessa entistä alemman verotuksen kohteiksi: vanhan lain mukaista 50 prosentin leimaveroa ei uuden lain mukaan lainkaan kannettu ja osa sellaisista elokuvista, jotka vanhan lain mukaan olisivat joutuneet 30 prosentin veroluokkaan, pääsi 10 prosentin verotuksella pääsylipputulosta. Ulkomaalaisia elokuvia tarkasteltaessa voitiin todeta vain yksi tapaus, jossa lainmuutos olisi merkinnyt verotuksen nousua: elokuvat, jotka vanhan lain mukaan olisivat päässeet 15 prosentin verolla, saattoivat joutua uuden lain mukaan 30 prosentin veroluokkaan.

Elokvaveron muutosehdotuksen vaikutukset voidaan tiivistää yhteenvedonomaaisesti toteamukseen, että lakiehdotus merkitsi suurelle osalle elokuvista (pääosa ulkomaalaisista elokuvista) veron alennusta, kun se taas tiettyjen kotimaisten elokuvien kohdalla saattoi merkitä verotuksen lisääntymistä. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 68,1 §:n määränemmistöesityksestä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Puhemiesen menettelytapaehtotuksen mukaan lakiehdotus »osaksi koski lisättyä veroa».^{46, 47}

⁴⁶ Ks. 1964 vp ptk s. 657.

⁴⁷ Tämän valinnan pragmaattiset perustelut saattavat liittyä niihin syihin, joiden nojalla valtiopäiväjärjestyksen käsittelyjärjestyksiä voidaan tarkastella käsittelytavan vaikeusasteen hierarkian osina. Ks. Saraviita, *Analys*, s. 74 ss.

Yllä tekstissä kuvaamani menettelytapaperiaate on toistuva. Hallituksen esitys laiksi makeisvalmisteverosta (He 9/1960 vp Asiak I) tarkoitti makeisvalmisteverotuksessa siirtymistä uuteen verotusjärjestelmään. Vanhan lain

Eduskuntakäytäntöä voidaan luonnehtia seuraavilla toteamuksilla:

— pelkkä siirtyminen verotustavasta toiseen ei sinänsä johda VJ 68,1 §:n soveltamiseen,

— jos saman verolakiehdotuksen vaikutukset merkitsevät toisten verovelvollisten osalta veron lisäystä ja toisten kohdalla veron alentumista, valitaan käsittelyjärjestys veron lisäyksen mukaan, joten lakiehdotus käsitellään VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.

4.4. Muutokset verolakien soveltamisalaan

Eduskunnassa on verraten usein käsitelty verolakien soveltamisalan muutoksia tarkoittaneita lakiehdotuksia. Yli vuotta pitempää soveltamisaikaa tarkoittaen on muutettu useimmiten vuoden 1950 liikevaihtoverolakia (605/50) ja leimaverolakia (662/43). Kun leimaverovelvolli-

mukaan (laki makeisvalmisteverosta 532/53) vero oli 40 % valmisteen verotusarvosta. Sen korvaamiseksi ehdotetun lakiehdotuksen mukaan veron määrä ilmaistiin markkoina kiloa kohti (2,50 markkaa kilolta) ja tuotteet oli jaoteltu kolmeen eri luokkaan, joissa vero oli erilainen (10 mk—2,5 mk/kg). Hallituksen esityksestä ilmeni, ettei verouudistuksella pyritty makeisvalmisteverotuksen tuoton lisäykseen. Lakiehdotus käsiteltiin verolain säätämisyjärjestyksessä. Ks. eduskunnan vastaus/He 9/1960 vp Asiak I.

He 88/1959 laiksi leimaverolain muuttamisesta käsiteltiin VJ 68,1 §:n määränemmistöäänöstä soveltaen. Kysymyksessä oli passeista kannettavan leimaveron muuttaminen. Ennen lakiehdotuksen käsittelyä voimassa olleen leimaverolain mukaan (332/56) voitiin myöntää neljä voimassaoloajaltaan erilaista passia, joista kannettavan leimaveron määrä vaihteli passin voimassaoloajan pituuden mukaan siten, että pitemmän ajan voimassaolevan passin leimaveron oli lyhytaikaisempaan passiin verrattuna suurempi. Enintään 6 kk voimassaolevan passin leimaveron oli 20 markkaa, enintään vuoden voimassaolevan 30 markkaa, enintään 3 vuotta voimassaolevan 45 markkaa ja enintään 5 vuotta voimassaolevan 60 markkaa. Hallitus ehdotti (He 88/1959 vp Asiak I), että vastaisuudessa myönnettäisiin vain kahdenlaisia passeja: sellaisia, joiden voimassaoloaika olisi vuoden ja leimaveron 20 markkaa ja passeja, joiden voimassaoloaika olisi enintään 5 vuotta ja leimaveron 50 markkaa. Kun ehdotusta verrataan tuolloin voimassa olleeseen lakiin, todetaan ehdotuksen merkinneen leimaveron alentumista sekä enintään vuoden voimassaolevien että enintään viisi vuotta voimassaolevien passien osalta. Kun lakiehdotus kuitenkin käsiteltiin VJ 68,1 §:n määränemmistöäänöstä soveltaen, lienee ainoa peruste se, että voitiin ajatella, että ne henkilöt, jotka vastaisuudessa halusivat passin yli vuodeksi, mutta eivät olisi tahtoneet viittä vuotta voimassaolevaa passia, joutuivat uudistuksen jälkeen suorittamaan viiden vuoden passin leimaveron (50 markkaa),

suuden laajuutta koskevia säännöksiä on muutettu siten, että lakiin sisältyviin viranomaisiin, joiden päätöksistä on suoritettava leimaveroa, on suoritettu lisäyksiä, muutokset on yleensä käsitelty VJ 68,1 §:n määränemistösäännöstä soveltaen.⁴⁸

Vuoden 1950 liikevaihtoverolaki (605/50) sisälsi pitkän luettelon tavaroista, jotka eivät olleet liikevaihtoveron alaisia (4 §) ja yksityiskohdaisia säännöksiä eri tuoteryhmistä maksettavan liikevaihtoveron määrästä (7 ja 8 §). Näihin säännöksiin tehtiin liikevaihtoverolain voimassaoloaikana useita muutoksia siten, että tuotteita lisättiin tahi poistettiin verottomien luetteloista (4 §) tai lain määräämiä veromääriä muutettiin. Muutosten käsittelyjärjestysten yhteisenä piirteenä voidaan todeta, että verovapauden poistavat säännökset käsiteltiin yleensä VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä samoin kuin ne muutokset, joiden seurauksena tietyistä tuotteista kannettiin muutoksen jälkeisenä aikana korkeampi liikevaihtovero.⁴⁹

kun he vanhan lain aikana olisivat saaneet passin enintään kolmeksi vuodeksi 45 markalla.

Sääntöä, jonka mukaan verolakiehdotuksen käsittelyjärjestys — lakiehdotuksen sisältäessä ehdotuksia verojen korotuksista ja alentamisista — valitaan kiinnittämällä päähuomio veron korotukseen, ei ole poikkeukseton. Ainakin sotia edeltäneenä aikana näkyy enemmän kiinnitetyn huomiota verolakiehdotuksen kokonaisvaikutukseen. Ks. esim. He 100/1924 vp Asiak II—III laiksi leimaverolain 6 §:n muuttamisesta. Esityksen perusteluista ilmenee, että samalla lakiehdotuksella tahdottiin eräiden ajanvietemuotojen leimaveroa alentaa (teatteri ja ooppera, tiede- ja taidefilmit) ja eräiden muiden (operetti- ja tanssiesitykset) korottaa. Hallituksen esityksessä todettiin muutosten yhteisvaikutuksena olevan leimaveron tuoton alentuminen. Kun lakiehdotus tarkoitettiin pysyväksi, oli käsittelyjärjestysten valinnassa vaihtoehtoina VJ 68,1 § ja VJ 66 §. Lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja äänestettiin lepäämään (ks. 1924 vp ptk s. 1304 ja s. 1366.).

⁴⁸ Ks. esim. He 110/1959 Asiak III vp (lakiin sisällytettiin keskusverolautakunnan ennakkotiedosta leimaverovelvollisuus) ja He 47/1961. Ks. myös He 185/1957 vp Asiak III.

⁴⁹ Ks. esim. He 112/1959 vp Asiak III laiksi liikevaihtoverolain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin liikevaihtoverolakia muutettavaksi siten, että samalla kun veron tuotto pysyi ennallaan, ennen verovapaat hiili- ja koksi tulivat veronalaisiksi ja polttoöljyn veroa alennettiin niin, että näiden polttoainesten verotuotto pysyi ennallaan. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Ks. myös He 47/1960 vp laiksi liikevaihtoverolain muuttamisesta. Vrt. He 8/1964 vp Asiak I laiksi liikevaihtoverolain muuttamiseksi. Lakiehdotuksen mukaan ehdotettiin Suomen Pankki liikevaihtoverovelvolliseksi myymiensä jalometallien osalta samoin kuin erät muut val-

4.5 Yhteenveto

Eduskuntakäytäntöä VJ 68,1 §:n määränemmistösäännöksen ja lepäämään jättämiskiellon soveltamisessa voidaan luonnehtia toteamalla, että verolain säätämisyjärjestyksen sisältämää määränemmistösäännöstä ei ole pyritty tulkitsemaan sanamuodon mukaisesti siten, että VJ 68,1 §:ää olisi sovellettu vain lakiehdotuksiin, joilla asetetaan kokonaan uusi vero. Uudesta verosta säätämiseksi on katsottu myös menettely, jolla pysyvän verolain soveltamisalaa on laajennettu niin, että verotuksen piiriin on tullut uusia verovelvollisia, so. henkilöitä tai yhteisöjä, jotka aikaisemmin ovat olleet vapaat tuosta verosta. Näin siitä huolimatta, että veron määrää koskevat säännökset ovat pysyneet ennallaan.

Verolain soveltamisalan laajentaminen, jolla määrättyt ennen verosta vapaat tuotteet on saatettu verotuksen kohteeksi, on yleensä suoritettu verolain säätämisyjärjestystä soveltaen.⁵⁰

VJ 68,1 §:n vähemmistösuojan tehon säilymisestä on huolehdittu vielä siten, että ilmeisesti käsittelyjärjestyksen kannalta epäselvissä tapauksissa, — oloissa, joissa uuden verolain vaikutuksia vanhaan verrattuna ei varmasti voida päätellä —, ainakin mikäli mahdollisuus veron lisääntymisestä on ollut ilmeinen, lakiehdotus on käsitelty verolain säätämisyjärjestyksessä määränemmistösäännöstä ja lepäämään jättämiskielltoa soveltaen.

Eduskuntakäytäntöä verolakien muutosten käsittelyjärjestyksen valinnassa voidaan luonnehtia konstruomalla malliverolaki. Kun aikaan on säädetty pysyvä verolaki ja harkitaan tuon lain muuttamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä, näytään suoritettavan ajatusoperaatio alkuperäisen lain vaikutusten selvittämiseksi. Päätelään, keitä tuo verolaki koskee tutkimalla verolain yleinen soveltamisala rajaamalla verolain ulkopuolelle ne, jotka lain mukaan ovat verosta

tion laitokset. Lakiehdotus käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Syynä menettelylle ehkä oli, että kyseessä oli valtion laitosten ja niihin rinnastettavien subjektien verottaminen, jolloin VJ 68 §:n käsittelymuutosäännöksen tarkoitus, kansalaisten suojaaminen »kohtuuttoman ankaralta» verotukselta, ei soveltune. Ks. myös He 14/1956 vp Asiak I.

⁵⁰ Ks. esim. ehdotus liikevaihtoverolain muutokseksi. (He 14/1956 vp Asiak I). Tekstiilit oli aikanaan vapautettu liikevaihtoverosta (385/54). Kun osa teksteilleistä ehdotettiin saatettavaksi takaisin liikevaihtoveron alaisuuteen, käsiteltiin lakiehdotus VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä (ks. 1956 vp ptk s. 755).

vapaat. Edelleen selvitetään niiden säännösten sisältö, joiden nojalla vero määräytyy. Sellaisia ovat muun muassa erilaisten vähennysten ja poistojen tekemiseen oikeuttavat säännökset. Kolmanneksi tarkastellaan veroasteikkoa. Näin hahmoteltu alkuperäisen verolain soveltamisala muodostuu siksi vakioksi, johon verolain muutosehdotuksia verrataan. Tarkastetaan, osuuko muutosten vaikutus aloille, joilla alkuperäinen verolaki on merkinnyt tietyn suuruista verotusta. Malliverolain ja sen muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen suhdetta tarkastellaan tekemällä prognoosi muutosta merkitsevän lakiehdotuksen jälkeisestä ajasta. Mikäli veroa lainmuutoksen jälkeen voivat joutua maksamaan sellaiset, jotka eivät alkuperäisen lain mukaan veroa suorittaneet, tai alkuperäisen lain mukaan verovelvolliset joutuvat suorittamaan muutoksen jälkeen veroa enemmän kuin ennen, käsitellään lakiehdotus, mikäli muutos merkitsee verovelvollisuuden lisääntymistä vuotta pitempänä ajanjaksona, määräenemmistöä säännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.⁵¹

Näyttää siltä, että tämän mallin avulla voidaan ymmärtää eduskuntakäytäntöä. Tyypillistä ajattelulle on, että lakiehdotuksen vaikutus ekstrapoloidaan tulevaisuuteen, ajankohtaan, jolloin uutta lakia tullaan soveltamaan. Muutosehdotusten käsittelyjärjestyksen valinnassa ei

⁵¹ Verolainsäätämisyjärjestyksen soveltamisalan määrittelytapa, jota yllä on kuvattu malliverolain konstruktiolla, ulottaa soveltamisalan huomattavan laajaksi. Vielä malliverolakia mutkikkaampia konstruktioita joudutaan käyttämään eräiden verolainsäätämisyjärjestyksen soveltamistapausten selittämiseksi. Vuoden 1961 valtiopäivillä käsiteltiin ehdotusta laiksi vuoden 1953 asuntotuotannon verohuojennuslain (477/53) muuttamisesta. Alkuperäisellä asuntotuotannon verohuojennuslailla (477/53,1 §) oli tulon ja omaisuuden perusteella vuosilta 1948—1968 toimitettavissa valtion ja kunnan verotuksissa verosta vapautettu mm tietty tulo kymmenvuotiskaudeksi. Kun oli todettu, että verovapauskauden alkamisajankohdan määrittely oli alkuperäisessä laissa suoritettu epätasaisesti, hallitus ehdotti, että säännöksiä selvennettäisiin. Lakiehdotuksen III käsittelyssä puhemies lausui: »Koska toisessa käsittelyssä päätetty lakiehdotus eräissä tapauksissa saattaa merkitä verohuojennusajan lyhentämistä, ja siis veron korottamista pitemmältä ajalta kuin yhdeltä vuodelta, on lakiehdotus valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin mukaan (päättävä) ... 2/3 annetuista äänistä.» Säädetyistä verosta myönnetyn vapautuksen kestoajan lyhentäminen katsottiin veron korottamiseksi, vaikka käsiteltävä lakiehdotus ei voinut merkitä sitä, että verovapauskauden poistamisella olisi päädytty takaisin alkuperäiseen veron määrään. Tämä VJ 68,1 §:n tulkintatapa laajentaa verolainsäätämisyjärjestyksen alan äärimmilleen ja sen käyttämiselle tuskin voidaan esittää hyväksyttäviä pragmaattisia, saati teleologisia näkökohtia. Ks. He 48/1961 vp Asiak I ja ptk s. 1674.

prognooseilla muutosehdotuksen vaikutuksesta valtion verotuloihin ole ratkaisevaa asemaa. Merkitsevää sen sijaan on, tuottaako lakiehdotus joillekin henkilöille tai yhteisöille verovelvollisuuden, jota ei ennen ole ollut, tai lisääntyykö verosubjektin maksettavaksi tulevan veron määrä.

Näyttää siltä, että käsittelyjärjestyksen valinnassa päätöksentekoa verotulojen lisäämisestä tai verorasitusta yleisesti pääosaa kansalaisista koskevana ei pidetä ainoana merkitseväenä kriteerinä, vaan käsittelyjärjestystä tarkastellaan yksityisten kansalaisten ja yhteisöjen näkökulmasta.⁵²

Edellä esitetty yhteenveto eduskuntakäytännöstä on esitetty VJ 68,1 §:n määräenemmistösäännöksen soveltamisalan selvittämiseksi. Menettely on lepäämään jättämissäännösten tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon, että kaikkiin niihin lakiehdotuksiin, joihin 2/3 määräenemmistösäännös soveltuu, on myös sovellettava lepäämään jättämiskieltoa. Ennakkotapaukset, joista ilmenee pöytäkirjoista havaittava määräenemmistösäännöksen käyttö, ovat samalla ennakkotapauksia, jotka osoittavat lepäämään jättämiskieltoa sovelletun tietyn lakiehdotuksen käsittelyssä. VJ 68,1 §:n määräenemmistösäännöksen runsas käyttö on asiallisesti merkinnyt myös lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan laajentumista siitä, mitä VJ 68,1 §:n semanttinen tulkinta näyttää edellyttävän. Huomattava osa lakiehdotuksista, jotka pragmaattisesti argumentoiden voitaisiin katsoa muodolliseen vero-oikeuteen kuuluviksi ja siis lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §:n) soveltamisalaan luettaviksi, on käsitelty lepäämään jättämismahdollisuutta vailla. Mikäli vastaisuudessa ryhdytään rajoittamaan VJ 68,1 §:n soveltamista, käyttämään määräenemmistöä selvemmin »uutta» tai »lisättyä veroa» tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyssä, merkitsee menettelytapa mm. lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalan laajentamista. Vähemmistösuojasäännöksenä toimivan 2/3 määräenemmistövaatimuksen sijaan tulee lepäämään jättämismahdollisuus.⁵³

⁵² Riepula, s. 208 näyttää hyväksyvän tämän verolain säätämisyjärjestyksen tulkintatavan. Toisin kuin Riepula katson, että VJ 68,1 §:n soveltamisalaa on laajennettu siitä, mitä säännöksellä alkujaan tarkoitettiin, enkä pidä nykyistä käytäntöä pragmaattisesti arvostellen tarkoituksenmukaisena.

⁵³ Verolain säätämisyjärjestyksen käytön ulottamisesta pitemmälle kuin mihin pragmaattiset ja teleologiset päätelmät näyttäisivät antavan aihetta ks. Saraviita, Näkökohtia s. 109 ss.

5. YKSIVUOTISEN VEROLAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO

VJ 68,1 §:n säännöksestä voidaan johtaa käsittelyjärjestys yhdeltä vuodelta kannettaville veroille, joita seuraavassa kutsun yksivuotisiksi verolaeiksi. Ehdotus yksivuotiseksi verolaiksi voidaan hyväksyä kahden kolmasosan määräenemmistösäännöstä soveltamatta yksinkertaisella enemmistöllä eikä lakiehdotusta voida äänestää lepäämään (seur. supistettu verolainsäätämisyjärjestys).⁵⁴

Säännös yksivuotisen verolain käsittelyjärjestyksestä sisällytettiin valtiosääntöön VOPL:n säätämisen ja VJ:n muutosten yhteydessä vuonna 1919.⁵⁵ Ennen muutosta oli lyhytaikaisiin verolakeihin sovellettu 1906 VJ 61 §:ää, jonka mukaan päätöksille uudesta tai lisätystä suostunnasta vaadittiin kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Säännös oli todettu valtiontalouden hoidon kannalta epätarkoituksenmukaiseksi.⁵⁶

Lukija havainnee, että esittämäni selonteko eduskuntakäytännöstä on varsin pintapuolinen. Tätä kirjoitettaessa on valmistumassa Esko Riepuhan toimesta tutkimus verolaeista. Yllä esittämäni selonteko on nähdäkseni riittävä lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan määrittämiseksi, joskaan esittämäni ennusteiden luotettavuusindeksi ei ole kovin korkea. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tilaisuutta laajentaa tätä kirjoitusta kattamaan kaikkea käytettävissä olevaa ennakkotapausaineistoa, vaan olen keskittynyt viimeaikaisiin ratkaisuihin.

⁵⁴ Lähes tyhjentävä erittely yksivuotisista verolaeista sisältyy Riepuhan tutkimukseen (s. 282 ss.), joten en tässä yhteydessä ryhdy yleisesti tarkastelemaan yksivuotisten verolakien problematiikkaa vaan tyydyn viittaamaan hänen esitykseensä.

⁵⁵ Ks. ed. s. 46 ss. ja Kastarin lausunto perustuslakivaliokunnalle He 82/1962 vp/prvm 4 s. 7 erityisesti alaviite 6.

⁵⁶ 1906 VJ 61 §:n soveltamisaikana ennen itsenäisyyttä eduskunnan suurin ryhmä, sosialidemokraatit, olivat toistuvasti käyttäneet eri tavoin hyväksyen määräenemmistösäännöksen vähemmistölle tuottamaa vaikutusvaltaa. Eräs enemmistönä olevien ryhmien kannalta hankalimmista tilanteista syntyi 1917 II valtiopäivillä käsiteltäessä ehdotusta lyhytaikaisen valtionlainan ottamisesta valtion kassakriisin helpottamiseksi. Vasemmisto esitti edellytykseksi sille, että 2/3:n määräenemmistö saavutetaan, ns. valtalain hyväksymisen. »Nyt teillä on hiton suuri hätä» — ed. Manner lausui tarkoittaen eduskunnan porvarillista enemmistöä. Ks. 1917 II vp ptk s. 321. Ks. myös Riepuhan s. 252 ss.

Kastari, edellä mainittu lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 7, toteaa, että yleisestä 2/3:n enemmistövaatimuksesta luovuttiin yksivuotisten verojen ja suosituntojen säätämiseksi.

Huolimatta siitä, että VJ 68,1 §:n sisältämä yksivuotisten verolaki-ehdotusten lepäämään jättämiskielto on säännöksessä ilmaistu poikkeuksettomassa muodossa, ei eduskuntakäytännössä ole tahdottu tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan yhdeksi vuodeksi tarkoitettua verolakia ei voida missään olosuhteissa äänestää lepäämään. Syynä pidättäytymiseen lepäämään jättämiskiellon tarkasta noudattamisesta on ollut pyrkimys ylläpitää lepäämään jättämissäännöksen tuottama vaikutusvalta.

Eduskuntakäytännössä on sattunut, että yksivuotisen veron säätämistä tarkoittavaan lakiehdotukseen on sijoitettu säännöksiä, jotka eivät välttämättä liity lakiehdotuksen muuhun sisältöön. Lakiehdotuksiin on sisällytetty säännöksiä, joita ilmankin kysymyksessä oleva yksivuotinen vero olisi voitu kantaa. Tällaisia yksivuotisen veron perusmalliin välttämättä kuulumattomia osia voidaan sijoittaa lakiin eri syistä. Niinpä on ajateltavissa, että verolla tahdotaan päästä tiettyihin sosiaalisiin päämääriin, joten kysymyksessä ei ole yksinomaan varojen tulouttaminen valtion kassaan. Kun yksivuotinen verolaki yleensä päätetään oloissa, jolloin eduskunnan vähemmistö ei voi vaikuttaa päätöksentekoon lepäämään jättämisvaatimuksella, olisi verraten helppo laatia yksivuotisia verolakeja lepäämään jättämissäännöksen kiertämiseksi. Yksivuotisiin verolakiehdotuksiin voitaisiin sisällyttää säännöksiä, jotka ovat tietyn vähemmistön mielestä epätarkoituksenmukaisia, ja joiden lepäämään jättäminen muussa yhteydessä näyttää ilmeiseltä.

Seuraavassa tarkastelen yksivuotisia veroja koskevaa päätöksentekoa eduskunnassa keskittymällä sääntöihin, jotka on laadittu VJ 66,7 §:n merkitsemän vähemmistön vallan ylläpitämiseksi luopumalla noudattamasta yksivuotisten verolakien lepäämään jättämiskielloa.

Jo vuoden 1933 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta pyrki rajoittamaan päätöksentekoa yksivuotisille verolaeille varattua käsittelyjärjestystä noudattamalla. Valiokunta esitti säännön, jonka mukaan yksivuotisen verolain käsittelyjärjestystä noudattamalla lepäämään jättämiskielloa soveltaen, ei voida päättää verolakiehdotuksista, jotka sisältävät vain välillisesti veroon liittyviä aineksia.⁵⁷

⁵⁷ Ks. prvl 3/He 42/1933 vp Asiak I. Kysymyksessä oli ehdotus laiksi tullien kantamisesta vuonna 1934. Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan valtioneuvostolla olisi ollut oikeus myöntää sellaisille maan pohjoisten seutujen kunnille, joiden taloudellisen aseman se katsoi niin vaativan, korvausta joko täysimääräisenä taikka osasta niistä ruis- ja ohramääristä, jotka kunta tulee käyttämään köyhäinhoidossaan vuonna 1934. Hallituksen esityksen mukaan korvausta olisi

Useissa myöhemmissä lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on pyrkinyt rajoittamaan yksivuotisten verojen käsittelyjärjestyksen käyttämistä korostamalla »vähemmistösuojan» ylläpitämisen tärkeyttä. Valiokunta on lausunut, että verolakia säädettäessä eduskunnan vähemmistö ei nauti sille tavallisen lain säätämässä valtiopäiväjärjestyksen 66,7 §:ssä turvattua vähemmistösuojaa. Sen vuoksi asiasta ei voida päättää yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen silloinkaan, kun lakiehdotus muilta osiltaan tarkoittaa yksivuotisen veron säätämistä. Käsittelen seuraavassa eduskuntakäytännöstä todettavia sääntöjä erilaisien yksivuotisten verolakien välttämättömään minimisisältöön kuulumattomien säännösten vaikutuksista sellaisiin lakiehdotuksiin, joilla tarkoitetaan uuden tai lisätyn veron säätämistä yhden vuoden ajalta.

5.1. Budjetin ulkopuolisen rahaston perustaminen yksivuotisella verolailla

HM 66,2 §:ssä tarkoitetuista budjetin ulkopuolisista rahastoista säädettäessä on vakiintunut menettelytapa, jonka mukaan rahaston perustamisesta voidaan säätää tavallisella lailla VJ 66 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.⁵⁸ Rahastoa perustettaessa lailla on yleensä jouduttu myös säätämään tavasta, jolla varat kerätään rahastoon. Eräissä tapauksissa katsottiin tarkoituksenmukaiseksi säätää rahaston kartuttamisesta niin, että rahastoon siirretään verotuloja. Sisällytettäessä säännökset veron kantamisesta ja rahaston perustamisesta samaan lakiehdotukseen, jouduttiin toteamaan — kun rahastoon ehdotettiin sijoitettavaksi verotuloja, jotka kannettaisiin yksivuotisella verolailla —, että rahaston perustamistapa muodostui käsittelyjärjestyksen kannalta normaalia helpommaksi, mikäli tuohon lakiin sovellettaisiin yksivuotisen verolain käsittelyjärjestystä ja lepäämään jättämiskieltoa. Kun rahastoja aikaisemmin oli perus-

maksettu enintään kyseisistä tavaramääristä suoritettavaa tullia vastaava määrä. Perustuslakivaliokunta totesi, että avustuksia koskevat verolain säännökset eivät koskeneet säädettävää veroa, jonka vuoksi lakiehdotuksen käsittelyssä oli noudatettava tavallista lainsäätämisyjärjestystä verolain säätämisyjärjestyksen sijasta, vaikka lakiehdotuksen pääasiallisena sisältönä oli veron säätäminen vuoden ajaksi.

⁵⁸ Vesanen, Valtiontalouden hoidosta s. 40 ss. esittää varsin yksityiskohtaisen selvityksen budjetin ulkopuolisista rahastoista, joten tyydyn rahastojen hoidon osalta tässä viittaamaan vain hänen esitykseensä.

tettu laeilla, jotka käsiteltiin lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §) soveltaen, olisi rahaston sisällyttäminen yksivuotiseen verolakiin, joka säädettäisiin VJ 68,1 §:n lepäämään jättämiskieltoa soveltaen, merkinnyt, että rahaston perustamista koskeva päätöksenteko olisi liukunut lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin syntyi tyyppillinen tilanne, jossa yhteen lakiehdotukseen näytti soveltuvan kaksi eri käsittelyjärjestystä, tavallinen lainsäätämisyjärjestys (VJ 66 §) ja yksivuotisen verolain käsittelyjärjestys (VJ 68,1 §).

Semanttisten näkökohtien varassa olisi ehkä voitu väittää, että käsillä oli ensisijaiselta merkitykseltään yksivuotinen verolaki, jonka kohdalla VJ 68,1 §:n sisältämästä lepäämään jättämiskiellosta ei voida luopua. Olisi voitu myös korostaa sitä, että VJ 68,1 § on kirjoitettu niin, ettei se näytä sisältävän mahdollisuutta hyväksyä yksivuotista verolakia lepäämään jättämissäännöstä soveltaen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Näiden legalististen näkökohtien edessä eduskuntakäytäntö ei kuitenkaan alistunut käsittelyjärjestysten (VJ 66 ja VJ 68,1 §) sanamuodon mukaiseen tulkintaan, vaan vähemmistösuojan tärkeys painoi muovaamaan uuden käsittelyjärjestyksen: käsittelyjärjestyksen yksivuotisille veroille, jotka sisältävät asiayhteyteen kuulumattomia aineksia. Muodostui sääntö, jonka mukaan yksivuotista verolakia, joka sisältää asiayhteyteen kuulumattomia säännöksiä, ei päätetä VJ 68,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, vaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁹

⁵⁹ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 6/He 58/1957 vp. Kysymyksessä oli ehdotus laiksi vientimaksusta. Lakiehdotus tarkoitti yksivuotisen veron säätämistä siten, että »vientimaksu» nimistä veroa olisi ehdotuksen mukaan kannettu tavarasta, joka vuoden kuluessa lain voimaantulosta (16.9.1957) ilmoitettiin vietäväksi maasta. Lakiehdotuksen mukaan vientimaksutulot talletettaisiin Suomen Pankkiin erityiselle tilille, josta ne olisi voitu ottaa käyttöön aikaisintaan vuonna 1960 »sen mukaan kuin siitä lailla säädetään» metsäteollisuuden rakentamiseen ja laajentamiseen. Perustuslakivaliokunta totesi, että vientimaksu oli asiallisesti vero ja vientimaksutulojen tallettaminen hallituksen ehdottamalla tavalla asiallisesti merkitsi budjetin ulkopuolisen rahaston perustamista. Perustuslakivaliokunta määritteli kantansa lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen lausumalla, että koska verolakia säädettäessä eduskunnan vähemmistö ei nauti sille tavallisen lain säätämiseksi valtioväijärjestyksen 66,7 §:ssä turvattua vähemmistösuojaa, ei rahaston perustaminen voi tapahtua verolain säätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa voidaan arvostella ylimalkaisuudesta, sillä valiokunta puhuu yleisesti »verolain säätämisyjärjestyksestä». Tuo ilmaisu käsittää kuitenkin päätöksenteon myös useampivuotisista veroista 2/3 määrä-

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä todennut, että verolain säätämisyjärjestyksessä — myöskin yksivuotisella verolailla — voidaan päättää veron käyttötarkoituksesta.⁶⁰ Tämä huomioon ottaen on vaikea ymmärtää, miksi yksivuotisen verolain tuoton siirtäminen budjetin ulkopuoliseen rahastoon olisi toimenpide, joka voi estää yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestyksen soveltamisen. Varojen siirtäminen budjetin ulkopuoliseen rahastoon muistuttaa vaikutukseltaan veron käyttötarkoituksesta säätämistä. Tällä kohden ei voi välttyä vaikutelmalta, että oikeuskirjallisuus on vaikuttanut päätöksentekoon. Rahaston perustaminen merkitsee poikkeusta tulo- ja menoarvion täydellisyysperiaatteesta.⁶¹ Tästä syystä esitettiin hallitusmuodon voimassaolon alkuaikoina vaatimuksia, että rahaston perustamisesta voitaisiin päättää vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁶² Ratkaisu, jonka mukaan rahastosta voidaan

enemmistöllä, jolloin enemmistö lasketaan annetuista äänistä. Vähemmistösuoja on silloin lepäämään jättämissäännösten vaikutusta suurempi, eikä perustuslakivaliokunnan lausunto näin ollen voi tarkoittaa useampivuotisten verolakien käsittelyjärjestystä. Vrt. kuitenkin Vesanen s. 22, jossa kirjoittaja toteaa yleisesti: »Tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston perustaminen ei voi tapahtua VJ 68,1 §:ssä tarkoitetussa verolainsäätämisyjärjestyksessä. Tuollaista lakia säädettäessä ei eduskunnan vähemmistö näet nauti sille VJ 66,7 §:ssä tavallisen lain säätämässä turvattua suojaa.» Mikäli Vesanen tarkoittaa lausumallaan supistetun verolain säätämisyjärjestyksen lisäksi myös päätöksentekoa uudesta verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi vuotta pitemmältä ajalta, voidaan hänen lausuntoaan vastaan huomauttaa, että tuolloin eduskunnan vähemmistö nauttii lepäämään jättämissäännösten tuomaa valtaa vahvempaa vähemmistösuojaa. Määräenemmistösäännöksen tuoma vähemmistösuoja verolakien yhteydessä on kuitenkin väistynyt sikäli, että lakiehdotus voidaan muuttaa yksivuotiseksi valtiovarainvaliokunnassa VJ 68,2 §:n mukaan ja vasta tällöin joudutaan viittaamaan VJ 66,7 §:n säännökseen. Mikään ei nähdäkseni estä perustamasta budjetin ulkopuolista rahastoa verolailla, joka käsitellään 2/3 osan määräenemmistösäännöstä soveltaen. Vrt. Saraviita, *Analys*, s. 75. Suviranta LM 1965 toteaa budjetin ulkopuolisen rahaston perustamisesta, ettei rahastoa voida säätää edes yhdeksi vuodeksi sellaisessa verolaissa, joka säädetään vain vuodeksi ja joka voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä ilman että vähemmistöllä olisi oikeutta äänestää lakiehdotus lepäämään yli vaalien (s. 214).

Sama periaatteellinen kannanotto toistuu perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 7/He 134/1963 vp Asiak III. Ks. myös prvl 3/He 70/1962 vp Asiak III.

⁶⁰ Ks. prvl 10/He 183/1964 vp Asiak III ja prvl 4/He 54/1965 vp Asiak I.

⁶¹ Ks. Vesanen s. 19.

⁶² Vesanen, *Valtiontalouden hoidosta*, s. 40 ss. selostaa seikkaperäisesti budjetin ulkopuolella olevan rahaston perustamista tarkoittavan lain käsittelyjärjestyksestä käydyn keskustelun.

säättää tavallisella lailla eikä perustuslain säätämisyjärjestyksessä on ilmeisesti tiivistänyt käsitykset sellaisiksi, että tietyn verolain tuoton rahastoiminen ei merkitse päätöksentekoa verotulojen käytöstä, joten rahaston perustamisella on verolain ulkopuolinen itseisarvo. Rahaston perustaminen tavallisella lailla perustuslain säätämisyjärjestyksen sijasta on keskittänyt huomion rahaston perustamistapaan. Rahastojen perustamista merkitsevän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä esitetyt toisistaan poikkeavat tulkintasuositukset (perustuslain säätämisyjärjestys/tavallinen lainsäätämisyjärjestys) ovat kiinnittäneet huomion päätöksenteon vaikeusasteeseen. Kun tavallisen lain taso on katsottu riittäväksi, on tuon ratkaisun heijastusvaikutuksena ehkä iskostunut mieliin tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen sisältyvä vähemmistön vaikutustie (lepäämään jättämissäännös). Muutoin on vaikea ymmärtää, miksei yksivuotisella verolailla voida päättää budjetin ulkopuolisesta rahastosta, vaikka rahaston perustamisen perustuslain säätämisyjärjestystä soveltamatta salliva argumentointi operoi vain ilmauksella »säädetävä lailla» keskittyen osoittamaan, ettei rahastosta voida päättää budjettipäätöksellä.

Vaikka olenkin valmis katsomaan, että yksivuotisen verolain tuoton siirtäminen budjetin ulkopuoliseen rahastoon on vain päätöksentekoa veron tuoton käyttötarkoituksesta, on myönnettävä, että eduskuntakäytäntö tällä kohden on varsin kiinteä ja perustuslakivaliokunta on sen vakiinnuttanut useissa lausunnoissaan. Säännöksiä yksivuotisen verolain tuoton sijoittamisesta budjetin ulkopuoliseen rahastoon on tarkasteltava rahaston perustamistoimena eikä päätöksentekona verolain tuoton käyttötarkoituksesta. Näin ollen säännökset rahastoista yksivuotisissa verolaissa voidaan luonnehtia yksivuotisen verolain perusrunkoon välttämättömästi kuulumattomiksi ainesosiksi, jotka vaikuttavat käsittelyjärjestykseen. Kun vakiintuneen käsityksen mukaan tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta rahastosta on a) säädetävä b) lain tasoisella säädöksellä, on rahastosta säätäminen yksivuotisissa verolaissa kyllä siis sopu-soinnussa molempien näiden edellytysten kanssa. Kun menettelyä ei kuitenkaan ole hyväksytty suoritettavaksi yksivuotisella verolailla, on budjetin ulkopuolisen rahaston perustamisen kolmanneksi muotomääräykseksi asetettava c) päätöksenteko määräenemmistösäännöstä (VJ 68,1 §) tai lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §) soveltaen.

5.2. Varojen käytön sitominen yksivuotisella verolailla

Perustuslakivaliokunta joutui lausunnon antajana tarkastelemaan autoverolain muutosehdotusta. Veroa tahdottiin korottaa yksivuotisella verolailla.⁶³ Veronkorotuksen syiksi viitattiin siihen, että autojen tuonti rasitti kohtuuttomasti maksutasetta. Hallituksen esityksessä todettiin, että veron tuottoa ei ole asianmukaista käyttää valtion kassamenojen tyydyttämiseen. Sen vuoksi ehdotettiin, että autoveron tuotto talletettaisiin Suomen Pankkiin ja käytettäisiin suhdannekehityksen sitä vaatiessa asuntotuotannon edistämiseen. Varat olisi talletettu Suomen Pankkiin erityiselle sulkutilinä hoidettavalle tilille. Valtion tulo- ja menoarvioon ehdotettiin otettavaksi sulkutilille talletettujen verojen määrää vastaava määräraha valtioneuvoston käytettäväksi asuntotuotannon edistämiseksi. Tarkastellessaan hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetun veron lisäyksen tuotto ei olisi riittänyt laissa tarkoitetun talletuksen määrän kattamiseen. Valiokunta huomautti, että veron lisäystä tarkoittaneella yksivuotisella verolailla päätettäisiin vanhemman, edelleen voimassa olevan autoveron tuoton käytöstä. Perustuslakivaliokunta piti kyllä periaatteessa hyväksyttävänä sitä, että verolaissa — yksivuotisessakin — säädetään veron tuotosta. Sensijaan yksivuotisella verolailla ei valiokunnan käsityksen mukaan voitu päättää aikaisemmin säädetyn verolain tuoton käyttötavoista. Jotta esillä ollut autoveron lisäystä yhdeltä vuodelta tarkoittanut lakiehdotus olisi voitu käsitellä yksivuotisena verolakina, oli verolakiehdotusta muutettava siten, että määrätarkoitukseen käytettäisiin vain se autoveron osa, jonka ehdotettu veron lisäys valtiolle tuottaa.

Vuoden 1964 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta tarkasteli tuontimaksujärjestelmää.⁶⁴ Valiokunta totesi, että hallituksen esitys tarkoitti maatalouden tuontimaksujärjestelmän (459/62) säilyttämistä vuonna 1965 muutetussa muodossa. Lain tarkoittamista budjetin ulkopuolisista rahastoista ehdotettiin luovuttavaksi ja tuontimaksut olisi tuloutettu suoraan valtion kassaan. Hallitus oli ehdottanut maatalouden markkinoinnin edistämiseen ja hintatason vakauttamiseksi, että tulo- ja menoarvioon otettaisiin määräraha, joka vastaisi määrältään vähintään sitä rahaerää,

⁶³ Ks. prvl 4/He 54/1965 vp Asiak I.

⁶⁴ Ks. prvl 10/He 183/1964 vp Asiak III:1. Tätä perustuslakivaliokunnan lausuntoa on käsitelty edellä budjetin ulkopuolisen rahaston perustamista koskevan kysymyksen yhteydessä.

jonka arvioitiin kertyvän tuontimaksuina (tuontiveroina). Perustuslakivaliokunta piti periaatteessa hyväksyttävänä, että yksivuotiseen verolakiin sisällytetään säännökset veron kantamisesta määrätarkoitukseen. Tar kastellessaan hallituksen esityksen yksityiskohtia valiokunta totesi, että lakiehdotuksen 1,1 §:ään sisältyi yksivuotiseen verolakiehdotukseen välit tönästi liittymättömiä aineksia. Lakiehdotuksen mukaan määrätarkoi tukseen oli siirrettävä vähintään 150 000 000 markkaa. Kun tuontimak sua laskelmien mukaan todennäköisesti tuli kertymään vain 111 000 000 markkaa, olisi yksivuotisen verolain sisältämän säännöksen nojalla jou duttu merkitsemään budjettiin 39 000 000 markan summa, jota veron tuotto ei olisi kattanut. Näin tuon rahasumman ja tuontimaksujen väli senä yhteytenä oli vain käyttötarkoitus. Perustuslakivaliokunta katsoi, että säännös ei sisältynyt yksivuotisen verolain perusrunkoon, vaan oli toimenpide, jonka kohdalla eduskunnan vähemmistölle on turvattava lepäämään jättämissäännöksen merkitsemä vaikutusvalta.⁶⁵

5.3. Veron alentamista tarkoittavan lakiehdotuksen ja yksivuotisen verolakiehdotuksen käsittelyjärjestysten konkurrenssi

Eduskuntakäytännöstä voidaan todeta tapauksia, jolloin lakiehdotuk seen on sisällytetty säännöksiä useammasta verosta siten, että lakiehdo tuksen mukaan kannetaan tietyn tyyppinen yksivuotinen vero ja samalla toista veroa alennetaan. Tätä tilannetta voidaan luonnehtia käsittely järjestyksen konkurrenssiksi kun otetaan huomioon, että VJ 68,1 §:ään sisältyy käsittelyjärjestys veron alentamista tarkoittaville lakiehdo tuksille (tavallinen lainsäätämisyjärjestys, VJ 66 §) ja yksivuotisen vero lain säätämisyjärjestys lepäämään jättämiskieltoineen. Kun tietyllä laki-

⁶⁵ Perustuslakivaliokunta tarkasti huolellisesti esillä olleen verolakiehdotuk sen ja luetteli yksivuotisen verolain perusrunkoon kuuluvat säännökset. Valio kunta totesi, että lakiin voidaan sisällyttää säännökset tuontimaksun kantami sesta ja sen edellyttämien selvitysten hankkimisesta, veron kantamisen valvon nasta ja sanktioista lain vastaisen menettelyn varalta sekä normit tullisopi muksien säännösten soveltamisesta tuontimaksuihin. Näiden kohtien valiokunta katsoi niin kiinteästi liittyvän tuontimaksuun, etteivät ne estäneet lakiehdotuksen käsittelemistä yksivuotisen verolain käsittelyjärjestyksessä. Nuo periaatteet voi daan yleistää kaikkia yksivuotisia verolakeja koskeviksi toteamalla, että lakiin voidaan sisällyttää veroasteikon lisäksi kaikki veron kantamiseksi ja veron mak samisen varmistamiseksi välttämättömät säännökset.

ehdotuksella yhtä aikaa ehdotetaan toteutettavaksi kaksi muutosta verovelvollisuuteen — toisen veron alentaminen ja toisen korottaminen — joudutaan kysymään, kumpaa käsittelyjärjestystä (VJ 66 §/VJ 68,1 §) lakiehdotukseen on sovellettava. Perustuslakivaliokunta ei ole tähän kysymykseen määritellyt kantaansa.

Eduskuntakäytännöstä voidaan todeta muutama ratkaisu, jotka ilmeisesti on tehty perusteellisen harkinnan ja asiantuntijain konsultoinnin jälkeen. Ehkä selvimpänä omaksuttu menettelytapa näkyy vuoden 1964 valtiopäivillä sairausvakuutusmaksun ja sosiaaliturvamaksun kantamista tarkoittaneiden kahden lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä.⁶⁶ Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi työnantajan maksettavana olevaa veron luontoista sosiaaliturvamaksua, joka muodostui työnantajan lapsilisämaksusta ja sairausvakuutusmaksusta. Hallitus ehdotti, että työnantajan sairausvakuutusmaksu korotettaisiin vuoden 1965 alusta yhdeksi prosentiksi suoritettun palkan määrästä. Lisäksi hallitus ehdotti, että työnantajan lapsilisämaksu alennettaisiin kolmesta ja puolesta prosentista kolmeksi prosentiksi, jolloin näiden maksujen yhteinen vaikutus, työnantajan sosiaaliturvamaksu kokonaisuutena arvostellen pysyisi entisen suuruisena. Hallituksen esitys merkitsi — voimassa olevaksi ekstrapoloituna —, että sairausvakuutusmaksua olisi korotettu vuotta pitemmältä ajalta ja lapsilisämaksua vastaavasti alennettu. Lakiehdotusta ei voitu pitää ehdotuksena yksivuotisen veron säätämisestä. Kun sittemmin kolmannessa käsittelyssä lakiehdotuksen taakse ei saatu tarvittavaa kahden kolmasosan enemmistöä, se palautettiin valtiovarainvaliokuntaan, joka pyrki muovaamaan ehdotuksen yksivuotisen verolain vaatimukset täyttäväksi. Valiokunnan ehdottamassa uudessa asussaan lakiehdotus olisi merkinnyt pysyvää alennusta työnantajan lapsilisämaksuun (kuten hallitus oli esittänyt) ja sairausvakuutusmaksun korottamista yhdeltä vuodelta puolen prosenttiyksikön verran.

Kun lakiehdotusta tarkastellaan valtiovarainvaliokunnan ehdottamassa muodossa, todetaan, että samaan yksivuotisen veron säätämistä tarkoittavaan lakiehdotukseen sisältyi ehdotus veron korotukseksi yhdeltä vuodelta (työnantajan sairausvakuutusmaksu) sekä ehdotus pysyväksi

⁶⁶ He 106/1964 vp. Hallituksen esitykseen sisältyi kaksi lakiehdotusta, ehdotus sairausvakuutuslain voimaantulosta annetun lain muuttamisesta ja ehdotus sosiaaliturvamaksusta annetun lain muuttamisesta. Sekä sosiaaliturvamaksu että sairausvakuutusmaksu olivat veroja.

veron alentamiseksi (työnantajan lapsilisämaksu). Lakiehdotus äänestettiin jatketuissa kolmannessa käsittelyssä lepäämään, mikä osoittaa, että konkurrenssitilanteessa pääpaino asetettiin veron alentamista merkitsevän säännöksen kohdalle. Veron alentamista tarkoittava säännös yksivuotisessa verolakiehdotuksessa voidaan luonnehtia yksivuotisen verolain perusrunkoon välttämättä kuulumattomaksi ainesosaksi. Näin ollen käsittelyjärjestyksen valinta on johdonmukainen ja noudattaa edellä selostettuja perustuslakivaliokunnan johdolla suoritettuja käsittelyjärjestysvalintoja.⁶⁷

5.4. Yhteenveto

Selostetut, pääasiassa perustuslakivaliokunnan kannanottoihin perustuvat eduskunnan menettelytaparatkaisut osoittavat, että VJ 68,1 §:ään sisältyvää yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestystä on sovellettu äärimmäisen varovasti sikäli, että on yritetty estää kaikki ajateltavissa olevat lepäämään jättämissäännöksen vaikutuksen rajoitusyritykset. Eduskunta on abstrahoinut yksivuotisen verolain käsitteen siten, että on hahmoteltu tietynlainen perustyyppeiksi, verolaki, joka sisältää yksivuotisesta verosta säädettäessä välttämättömät säännökset asteikosta, veronkanto-tavasta ja eräistä muista perustuslakivaliokunnan hahmottelemaan verolaki-kaavioon kuuluvista säännöksistä. Mikäli tietty yksivuotinen verolakehdotus vastaa ajateltua malliverolakia, on lakiehdotukseen katsottu voitavan soveltaa supistettua verolain säätämisyjärjestystä. Niissä tapauksissa, jolloin lakiehdotus on sisältänyt malliin kuulumattomia aineksia, (minimisisällön ylittäviä säännöksiä tai »yksivuotiseen verolakiin välttämättömästi kuulumattomia säännöksiä») ne ovat johtaneet lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen valinnassa luopumiseen supistetusta verolain säätämisyjärjestyksestä yleisen lainsäätämisyjärjestyksen (VJ 66 §) eduksi.

⁶⁷ Ks. Saraviita, *Analys* s. 75 s. Samassa yhteydessä olen yksityiskohtaisesti käsitellyt työnantajan sosiaaliturvamaksun käsittelyjärjestystä vuoden 1959 valtiopäivillä (He 40/1959). Ks. s. 64 s. ja 78 ss. Vrt. Viranko, »Ei pidä nuolaista ennenkuin tipahtaa», *LM* 1963 s. 181. Kirjoittaja katsoo, ettei työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta annetun lain muutoksien yhteydessä ole kiinnitetty huomiota lapsilisä- ja kansaneläkemaksulain veroluonteisuuteen. Mikäli noin olisi, jäisivät mainittujen lakiehdotusten käsittelyn kaikki poikkeukselliset piirteet selittämättä. Ks. myös Riepulán esitystä tekstissä käsitellyistä lakiehdotuksista (s. 208). Hän jäsentää valitun käsittelyjärjestyksen tukeutumatta käyttämäni konkurrenssirakennelmaan.

Ylläkuvattu sääntö on konkretisoitunut vain verraten harvoissa tapauksissa.⁶⁸ On todennäköistä, että sääntöä tullaan soveltamaan sellaistenkin verolakien yhteydessä, joita vastaavia eduskunnassa ei vielä ole käsitelty. Tämän periaatteen noudattaminen merkitsee käytännössä yksivuotisille verolaille varatun lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan supistumista siitä, mitä VJ 68,1 §:n säännös semanttisesti tulkiten näyttää edellyttävän.⁶⁹

6. VEROLAKIEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIEL- LON VAIKUTUSALUEEN MÄÄRÄÄMISESTÄ

Esitän tässä osastossa yhteenvedonomaaisesti ne tulkintaennusteet, joihin edellä olen päätenyt VJ 68,1 §:n lepäämään jättämiskiellon määrittämiseksi. Esitän määrittelyperusteen kriteerit otsikossa ja selostan sen alla tavan, jolla kukin vaikuttaa lepäämään jättämiskiellon soveltamisalueeseen.⁷⁰

⁶⁸ Riepula (s. 277) näyttää muovanneen tekstissä hahmottelemini kuulumattoman säännön, jonka mukaan jotkut yksivuotiset verolait voivat joutua lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) piiriin. Riepula kirjoittaa, että tietyn, voimassaolevan pysyvän verolain muuttaminen yksivuotiseksi on jätettävissä lepäämään. Omasta puolestani katson, että kyseessä on veron lakkauttaminen, jota tarkoitettava lakiehdotus voidaan äänestää lepäämään.

⁶⁹ Olen määritellyt yllä tekstissä kuvaamani säännön osaksi lakiehdotusten käsittelyjärjestysten vaikeusasteen hierarkkista järjestelmää. Ks. Saraviita, *Analys* s. 74 ss. Vaikeusastehierarkkisen näkökulman soveltaminen VJ 68,1 §:ssä säädettyjen yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestykseen merkitsee muun muassa sitä, että tuollaiset verolain minimisisältöön kuulumattomat säännökset (kuten säännös budjetin ulkopuolisesta rahastosta, veron tuottoon kuulumattomien varojen käyttötarkoituksesta säätäminen tahi samalla suoritettu jonkin toisen veron alentaminen tahi kumoaminen) kuuluessaan hierarkkisesti korkeamman tason käsittelymuotosäännöksen mukaan käsiteltäviin (VJ 66 §) aiheuttavat — mikäli vähemmistösuoja tahdotaan ylläpitää — sen, että lakiehdotus kokonaisuutena arvostellen käsitellään ylemmänasteisen käsittelymuotosäännöksen edellyttämällä tavalla. Mikäli verolakiehdotukseen sisällytetään vaikeusasteeltaan samantasoisia aineksia, esim. valtiolainasuostumus, voidaan edelleen soveltaa verolain säätämisyjärjestystä. Vastaavasti yksivuotisen veron sisällyttäminen valtiosopimuksen voimaansaattamista merkitsevän lakiehdotuksen yhteyteen ei johda tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (VJ 66 §) soveltamiseen.

⁷⁰ Tämä osasto on tietynlainen määrittelevien ominaisuuksien luettelo, jossa

6.1. Aineellinen ja muodollinen vero-oikeus

VJ 68,1 §:n sanamuodosta voidaan suoraan johtaa sääntö, jonka mukaan huomattava osa verolakien luokkaan luettavista lakiehdotuksista ei kuulu lepäämään jättämiskiellon piiriin siksi, että laeilla ei päätetä veron määrästä. VJ 68,1 §:n yleisestä lainsäätämisyjärjestyksestä poikkeavien käsittelyjärjestystekijäin perusteena on, että niitä on sovellettava vain lakiehdotuksiin, jotka sisältävät säännöksiä verovelvollisen suoritettavaksi tulevan veron määrään vaikuttavista tekijöistä.

6.2. Verojen tulouttaminen valtiolle tai verotulojen käyttö valtion tehtävien suorittamiseksi

VJ 68 § tarkoittaa vain valtiolle kannettavista veroista säätämistä. Tällaisiin lakeihin rinnastettavina on pidettävä lakiehdotuksia, joiden nojalla kannettava vero tuloutetaan muualle kuin valtion kassaan (budjetin ulkopuoliseen rahastoon tai valtion tehtäviä hoitavalle yhteisölle) valtiolle kuuluviksi katsottavien tehtävien rahoittamiseksi. Tämä näkökohta rajaa lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan ulkopuolelle itsehallintoyhdyskunnille kannettavat verot.

6.3. Päätöksenteko uudesta tai lisätystä verosta tai määrääjäksi kannettavan veron voimassaoloajan jatkamisesta

VJ 68,1 §:n sanamuodosta voidaan semanttisen ja syntaktisen tulkinnan keinoin päätyä normilauseisiin, joiden mukaan veron alentamista tai kumoamista (poistamista) tarkoittavat lakiehdotukset voidaan äänestää lepäämään.⁷¹

määriteltävänä luokkakäsitteenä on »verolainsäätämisyjärjestyksen soveltamisala» ja määrittelykenttänä veroihin liittyvät lakiehdotukset. Määrittelevät ominaisuudet rajaavat VJ 68 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon alueelle tietyt lakiehdotukset, jolloin muut määrittelykenttään kuuluvat lakiehdotukset voidaan äänestää lepäämään. Kunkin määrittelevän ominaisuuden valinnan perustelut on esitetty edellä tässä luvussa.

⁷¹ Riepula selostaa (s. 275 ss.) kaikki toteamani huomion arvoiset verolainsäädäntöön liittyvät lepäämään jättämistapaukset, joten en ryhdy tässä toista-

6.4. Käsittelymuutosäännösten konkurrenssitilanne

Mikäli lakiehdotukseen sisältyy toisaalta säännöksiä veroista, jotka olisi käsiteltävä määräenemmistösäännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen ja toisaalta VJ 66 §:n mukaan käsiteltäviin kuuluvia kysymyksiä, noudatetaan lakiehdotuksen käsittelyssä säännöstä, joka ylläpitää vähemmistösuojan tehokkaimpana.

6.4.1. Useampivuotinen vero

Mikäli lakiehdotukseen sisältyy VJ 68,1 §:n määräenemmistösäännöksen mukaan käsiteltävä vero ja poikkeus perustuslaista, on lakiehdotus käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Mikäli taas lakiehdotukseen sisältyy 2/3 määräenemmistösäännöksen soveltamista edellyttävän veron lisäksi säännöksiä, jotka eivät tuohon veroon liity (esim. toisen veron lakkauttaminen), käsitellään lakiehdotus 2/3 määräenemmistösäännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.

6.4.2. Yksivuotinen vero

Mikäli ehdotukseen yksivuotisen veron säätämisestä liittyy säännöksiä, jotka eivät välttämättömästi kuulu tuon veron yhteyteen, kumoutuu lepäämään jättämiskielto, mikäli lakiehdotukseen sisällytetyt verolle vie-raat komponentit sellaisenaan (so. toisessa lakiehdotuksessa) olisi käsiteltävä VJ 66 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.

6.5. Lakiehdotuksen projisointi muutettavaan verolakiin

Muutoksia pysyviin verolakeihin voidaan havainnollistaa ajattelemalla, että muutosta käsiteltäessä lakiehdotusta verrataan muutettavaan lakiin.

maan tuota aineistoa. Totean kuitenkin, että tulkinta on ollut sikäli johdonmukaista, että tulokset on säännöllisesti voitu selittää käsittelyjärjestysten vaikeusastehierarkian näkökulmasta. Kaikissa niissä tapauksissa, joita Riepula on arvostellut (He 40/1959, s. 278; He 106/1964 s. 279; He 133/1964 s. 280; He 100/1924 ja He 28/1936 s. 281) voidaan käsittelyjärjestykseen todeta vaikuttaneen sen, että tietyssä vaiheessa lakiehdotus on sisältänyt aineksia, jotka ovat edellyttäneet kahden eri käsittelyjärjestyksen käyttämistä. Valinnassa on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan pääpaino asetetaan sille käsittelyjärjestykselle, joka tuottaa vähemmistölle tuntuvimman vaikutusvallan.

Mikäli lainmuutos ilmeisesti tulee merkitsemään lisäystä verokantaan, veroasteikkoon, verovelvollisten joukkoon tahi jollain muulla tavalla saattaa lisätä veron tai verovelvollisten määrää, joudutaan tarkastelemaan, onko lakiehdotukseen sovellettava VJ 68,1 §:n säännöstä. VJ 68,1 §:ssä tarkoitetuksi uudeksi tai lisätyksi veroksi ei katsota pelkästään sellaisia lakiehdotuksia, jotka selvästi vaikuttavat valtion tuloja lisäävästi. VJ 68,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalaa ei voida rajata vain verotulojen lisäämiseksi hyväksyttyihin lakeihin, vaan pelkkä mahdollisuus, että muutos saattaa lisätä jonkin verovelvollisen suoritetavaksi tulevan veron määrää tai — vähänkin — lisätä verovelvollisten lukua, saattaa aiheuttaa käsittelyn VJ 68,1 §:n lepäämään jättämiskielloa soveltaen. VJ 68,1 §:n soveltamisalan tarkastelussa ei käytännössä rajoituta arvioimaan lain vaikutusta valtion verotuloihin eikä säännöksen tarkoitusta »suojata kansalaisia kohtuuttoman ankaralta verotukselta» tarkastella koko veronmaksajajoukon kannalta vaan yksilön näkökulmasta.

7. VALTIOLAINAN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO (VJ 68,1 §)

VJ 68,1 §:n mukaan »ehdotusta ... valtiolainan ottamisesta ei voida jättää lepäämään». Vastaava lepäämään jättämiskiello sisältyi jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 61,1 §:ään. Sen mukaan edellytettiin valtiolainasuostumuksen hyväksytyksi tulemiselle lepäämään jättämiskiellon soveltamisen lisäksi kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä. Lailla 17. 4. 1919 säännöstä muutettiin valtiolainapäätöksen kohdalta siten, että määräenemmistövaatimus poistettiin samalla kun tehtiin mahdolliseksi päättää uudesta tai lisätystä verosta yhdeltä vuodelta yksinkertaisella äänten enemmistöllä.⁷²

1906 VJ 61 §:n mukaan päätöksentekoon verosta ja valtiolainan ottami-

⁷² Vesanen, s. 263 s. selostaa varsin yksityiskohtaisesti säätyvaltiopäivien päätöksenteon valtiolainoista. Hän toteaa muun muassa, että ennen 1919 HM:n säätämistä voitiin valtiolainasuostumuksen eduskuntakäsittelypakko perustella viittaamalla 1772 HM 45 §:ään, jonka nojalla uusien verojen, maksujen ja räsitusten määrääminen ilman säätyjen lupaa oli kielletty, ellei valtakunta joutunut vihollisen maahan hyökkäyksen kohteeksi.

sesta oli sovellettava, mitä VJ 57 §:ssä oli lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä säädetty. 1906 VJ 61 §:n valtiolainaa koskevan säännöksen ei katsottu edellyttävän, että valtiolainasta päätetään lain muodossa, joten päätös tehtiin lainsäätämisyjärjestyksessä vapaamuotoisella ponsipäätöksellä.

1919 HM:n voimaantultua pidettiin edelleen mahdollisena päättää valtiolainoista lainsäätämisyjärjestyksessä ponsipäätöksillä. Menettelytapa on jatkunut 1928 VJ:n säätämisen jälkeen, ja niinpä päätös valtiolainan ottamisesta edelleen voidaan tehdä vapaamuotoisena.⁷³

Valtiolainasuostumusten muodossa on havaittavissa vaihtelua. Vapaamuotoisten ponsien lisäksi on joskus käytetty menettelytapaa sisällyttää valtiolainasuostumus lakitekstiin.⁷⁴

Vesanen viittaa VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestykseen ja VJ 75,1 §:ään todeten, ettei säännösten sanamuoto ole esteenä tulkinnaalle, jonka mukaan lainanottosuostumus voidaan antaa joko vapaamuotoisena tai lain muodossa.⁷⁵ Hän ei ole syventynyt kysymykseen, aiheuttaako lainanottosuostumuksen sisällyttäminen lakiehdotukseen muutoksen käsittelyjärjestyksessä, vaan tyytyy yleisluontoiseen toteamukseen, jonka mukaan VJ 68,1 §:ään sisältyvää lepäämään jättämiskieltoa on sovellettava mm. »kun asia koskee valtiolainan ottamista».⁷⁶

Mikäli valtiolainasuostumuksia kirjoitetaan lakiehdotuksiin, joudutaan tarkastelemaan kysymystä, onko lakiehdotus käsiteltävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §) vai seuraako valtiolainasuostumuksen sijoittamisesta lakiehdotukseen muutos käsittelyjärjestyksessä. Voidaan ajatella, että yleisen lainsäätämisyjärjestyksen sijasta sovelletaan valtiolainasuostumusta tarkoittavaa lepäämään jättämiskieltoa VJ 68,1 §:ssä.⁷⁷

⁷³ Vesanen, s. 265 alaviite 137 esittää yksityiskohtaisen selonteon valtiolainaa koskevan säännöksen sisällyttämisestä perustuslakeihin.

⁷⁴ Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 76 kirjoittaa, ettei perustuslaki kieltäne lain muotoa eduskunnan suostumuksen antamisessa. Erich, Valtio-oikeus I s. 360 ja Valtio-oikeus II s. 249 hyväksyy lain muodon käyttämisen päätöksenteossa valtiolaina-asioissa. Ks. myös Kastari, LM 1959 s. 659 ja Tammio, s. 31. Hakikila, s. 578 sensijaan ei näytä kiinnittävän huomiota mahdollisuuteen sisällyttää valtiolainasuostumusta koskeva eduskunnan päätös lakitekstiin. Samoin Purhonen, Budjettivalta, s. 55 ja Valtiontilintarkastus, s. 33.

⁷⁵ Vesanen, s. 267 s.

⁷⁶ Vesanen, s. 265.

⁷⁷ Sivuuutan tällä kohden vapaamuotoisen valtiolainasuostumuksen käsittely-

Mahdollisuus päättää valtiolainasta yksivuotisen veron tavoin lepäämään jättämiskieltoa soveltaen sisällytettiin perustuslakiin turvaamaan valtion talouden tasapainottaminen. Jos valtiolainasuostumus sisällytetään lakiehdotukseen eikä säädösehdotus sisällä lainanottovaltuuden lisäksi muita säännöksiä, ei liene osoitettavissa syitä, joiden takia lakiehdotus olisi käsiteltävä lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §) soveltaen. Vasta, jos lakiehdotukseen sisällytetään lainanottosuostumuksen lisäksi muita säännöksiä, käsittelyjärjestyksen valinta vaikeutuu. Tällöin todetaan, että lakiehdotukseen näyttää soveltuvan kaksi eri käsitteilyjärjestystä (VJ 66 § ja VJ 68,1 §), kyseessä on käsittelyjärjestysten konkurrenssitilanne.⁷⁸

Käsittelyjärjestysvalinnan reaalisenä tekijänä voidaan pitää sitä, että valtiolainasuostumuksen sisältävän lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §) merkitsee, että lakiehdotus voidaan äänestää lepäämään. En ole tavannut valtiolainasuostumuksia niistä lakiehdotuksista, jotka on äänestetty lepäämään tai joita koskevasta lepäämään jättämisehdotuksesta on äänestys sallittu.

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen johtolauseeseen ei merkitä viittausta, joka osoittaisi, onko lakiehdotus käsitelty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vai valtiolainasuostumuksen antamiselle tarkoitetussa käsittelyjärjestyksessä (VJ 68,1 §). Eduskuntakäytännöstä ei löydy ennakkotapauksia, joista saatettaisiin perustellusti väittää, että valinta on suoritettu jomman kumman käsittelyjärjestyksen eduksi.

järjestyksen toteamalla, ettei valtiolainaponsiin näytä liittyvän käsittelyjärjestysongelmia, koska VJ 68,1 §:n lepäämään jättämiskielto on varsin selväsanainen.

⁷⁸ Selostaessaan valtiolainasuostumuksen antamista koskevaa eduskuntakäytäntöä Vesanen osoittaa eräitä tapauksia, jolloin valtiolainapäätöksen sisällyttämiseksi lakiehdotukseen on ollut erityisiä syitä. Hän mainitsee, että erilaisissa korvausjärjestelyissä, joissa valtio varsinkin sotien seurauksena on joutunut taloudelliseen vastuuseen, on korvauksen pääosa pyritty suorittamaan välittömästi rahassa tapahtuvien suoritusten sijasta joko obligatioilla tai velkasitoumuksilla. Kokoavasti kaikkia lain muodossa päätettyjä valtiolainasuostumuksia selostaessaan Vesanen kuitenkin toteaa, että tällaisessa tapauksessa ei ole ollut kysymyksessä lainanotto sanan »varsinaisessa merkityksessä», sillä menettelyä ei ole suoritettu varojen hankkimiseksi menojen suorittamiseen (Vesanen s. 266). Vesanen kannanottoa — konstruktiota, jonka mukaan on olemassa lainanottosuostumus ja päätös, joka ei ole lainanottosuostumus »varsinaisessa merkityksessä» — ei voida käyttää apuna lain muodossa käsiteltävän valtiolainasuostumuksen käsittelyjärjestyksen tutkimuksessa.

Käsittelyjärjestysvalinnan tekemiseksi voidaan esittää eräitä pragmaattisia näkökohtia. Pidän ilmeisenä, että valtiolainasuostumuksen sisällyttäminen säädösehdotukseen osaksi suoritetaan siksi, että saavutettaisiin tiettyjä päämääriä, joihin vapaamuotoisilla valtiolainasuostumuksilla ei päästä. Niinpä valtiolainasuostumuksen kirjoittamisesta lakiehdotukseen seuraa, että eduskunta voi vapaamuotoista päätöksentekoa tehokkaammin osallistua päätöksentekoon lainavarojen käytöstä. Valtiolainasuostumus voidaan sitoa lakiehdotukseen, ja näin voidaan kokonaisuutta käyttää verraten tehokkaana yhteiskunnan säätelyn instrumentina. Mikäli eduskunta käyttää päätösvaltaansa ensisijaisena lainsäätäjänä ja sisällyttää lakiehdotukseen lainanotto-suostumuksen, on syytä todeta, että käsittelyjärjestyksen valinnassa ei voida enää kiinnittää huomiota yksinomaan siihen, että ratkaisu merkitsee lainanotto-suostumuksen antamista hallitukselle. Lakiehdotukseen sisältyy erilaisia osia ja käsittelyjärjestysvalinnassa on näitä eri suuntiin viittaavia tekijöitä verrattava keskenään. Käsittelyjärjestyksen arviointi merkitsee kilpailua eri käsittelyjärjestysten välillä. Tällöin tuntuu luontevalta todeta, että päätöksenteko valtiolainasta liukuu VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestyksen alueelta yleisen lainsäätämisyjärjestyksen ja lepäämään jättämissäännöksen piiriin. Mikäli näin ei ajateltaisi, johtaisi valtiolainasuostumuksen sisällyttäminen lakiehdotukseen VJ 68,1 §:n soveltamispakkoon. Tämä puolestaan voisi suoda mahdollisuuden opportunistiseen lainsäädäntöön: poliittisesti riidanalaisiin lakiehdotuksiin sisällytettäisiin valtiolainasuostumuksia ja näin vältettäisiin koko lainsäädäntöuudistuksen lepäämään jättämisuhka. Antamalla valtiolainasuostumukselle ratkaiseva merkitys kaikissa käsittelyjärjestysvalinnoissa voitaisiin huomattava osa lepäämään jättämissäännöksen alaan kuuluvasta lainsäädännöstä siirtää säännöksen jarruttavan vaikutuksen ulkopuolelle.⁷⁹ Huolimatta siitä, että lepäämään jättämissäännöksen vaikutus saattaa olla eduskunnan rationaalisen työskentelyn kannalta epätarkoituksenmukainen, ei nähdäkseni ole syytä hyväksyä tulkintaa, joka saattaa johtaa absurdiin päätöksentekoon: lainanotto-suostumusten mielivaltaiseen sisällyttämiseen lakiehdotuksiin.

⁷⁹ Kysymys valtiolainasuostumuksen sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä voidaan palauttaa ratkaistavaksi niiden sääntöjen mukaan, jotka johtuvat valtiopäiväjärjestyksen sisältämien käsittelymuotosääntöjen vaikeusasteeroista. Ks. Saraviita, *Analys* s. 75 ss.

7.1 Lakiehdotukseen liittyvä valtiolainasuostumus

Lakiehdotuksiin sisältyvät valtiolainasuostumukset ovat harvinaisia. Jonkin verran useammin on menetelty niin, että eduskunnan käsiteltäväksi annettuun hallituksen esitykseen on sisältynyt kaksi erillistä ehdotusta, joilla on tietty yhteys valtiolainoja koskevaan päätöksentekoon. Toinen ehdotuksista on tarkoittanut lain säätämistä ja toinen valtiolainasuostumuksen antamista lain aiheuttamien kustannusten peittämiseksi. Ehdotukset ovat olleet erillisiä, joskin ne on käsitelty yhtä aikaa.

Hallituksen esitykseen korvauksen antamisesta maailmansodan aikana erinäisiä vahinkoja kärsineille sisältyneen lakiehdotuksen 6 §:n mukaan korvaus määrätyissä tapauksissa maksettiin valtion obligaatioilla.⁸⁰ Lakiehdotukseen liittyi vapaamuotoinen ehdotus valtiolainasuostumukseksi, joka tarkoitti lakiehdotuksen 6 §:ssä mainittua lainaa. Kun valtiolainasuostumus ja lakiehdotus tulivat yhtä aikaa III käsittelyyn, äänestettiin lakiehdotus lepäämään. Lakiehdotukseen sisältynyt maininta valtiolainasta ei johtanut tuolloin voimassaolleeeseen 1906 VJ 61 §:ään sisältyneen valtiolainoja tarkoittaneen lepäämään jättämiskiellon soveltamiseen.⁸¹

7.2 Päätöksenteko valtiontakuusta ja valtiontakauksesta

Vesanen määrittelee valtiontakauksen lausumalla, että valtio sitoutuu valtiontakauksella takausmiehelle kuuluvin takautumisoikeuksin vastaamaan tietyistä valtiovarastoon kuulumattomasta velasta siinä tapauk-

⁸⁰ Ks. He 19/1926 vp Asiak I.

⁸¹ Ks. 1926 vp ptk s. 647. Puhemies totesi lakiehdotuksen jäätyä lepäämään valtiolainasuostumuksesta (s. 647 s.): »Lakiehdotuksen saatua tämän päätöksen eduskunta hylännee valtiolainaa koskevan ponnen sekä toiset valtiovarainvaliokunnan mietinnössä olevat ponnet. »Puhemiehen käyttämä sanonta »hylännee» viittaa siihen, ettei hän olisi sallinut lainasuostumuksen antamista tarkoittavan vapaamuotoisen päätösehdotuksen hyväksymistä sen jälkeen, kun lainan käyttötarkoituksen säännellyt lakiehdotus oli äänestetty lepäämään. Vert. päätöksentekoon 1912 valtiopäivillä käsiteltäessä tilattoman väestön maanhankinnan edistämistä koskevia eduskuntaesityksiä (1912 vp ptk s. 882). Lakiehdotusten tultua äänestetyksi lepäämään puhemies totesi (s. 913): »Kun puheenalaiset kaksi asetusehdotusta ovat jääneet lepäämään yli vaalien, seurannee siitä, että ponsi, joka koskee valtiolainan ottamista, täytyy pitää tällä kertaa rauenneena.»

nessa, ettei velallinen suorita velkaansa eräpäivänä. Valtiontakauulla valtio taas sitoutuu, turvatakseen takuun saajan mahdolliselta vahingolta, muunlaiseen taloudelliseen vastuuseen takuupäätöksessä tarkoitettujen edellytysten toteutumisen varalta kuin velan takaisinmaksuun velallisen osoittautuessa maksukyvyttömäksi.⁸²

Valtiontakausta ja -takuuta tarkoittavan eduskunnan päätöksen valtiosääntöoikeudellista perustetta selostaessaan Vesanen huomauttaa, että nimenomaista säännöstä, jonka mukaan näiden ratkaisujen tekeminen on sallittua vain eduskunnan suostumuksella, ei ole perustuslaissa. Hän päätyy hyväksyttävään tulkintaan toteamalla, että kansanedustuslaitoksen suostumus valtiontakauksen tai -takuun myöntämiselle on tarpeen, mikäli hallitus tahtoo antaa sitoumuksen, josta valtiolle saattaa johtua menoerä. Eduskunnan suostumus on tarpeen riippumatta siitä, onko tarkoitukseen varattu tulo- ja menoarviossa määräraha vai ei.⁸³

Vesanen toteaa eduskunnan suostumuksen antamisessa käytettävästä päätöksentekomuodosta, että kysymykseen tulevat joko laki tai eduskunnan vapaamuotoinen hyväksymispäätös (ponsi). Näiden ratkaisujen käsittelyjärjestykseksi Vesanen valitsee VJ 68,1 §:n. Hän toteaa — valtiontakauksesta — että asia on käsiteltävä kolmessa käsittelyssä eikä ehdotusta saa äänestää lepäämään.⁸⁴ Perusteluna VJ 68,1 §:n soveltamiselle Vesanen esittää näkökohdan, jonka mukaan HM 64 §:stä johdettu analoginen velvoitus käsitellä valtiontakaus eduskunnassa ei olisi täydellinen, ellei valtionlainan käsittelyjärjestystä sovellettaisi myös valtiontakaukseen.

Uotila on tarkastellut Vesasen suosittellemaa analogiapäätelyn varaan rakennettua käsittelyjärjestyssuositusta. Uotilan mielestä Vesasen perustelut eivät ole vakuuttavia. Hän katsoo, että Vesaselta on jäänyt havaitsematta valtiolainasuostumusta tarkoittavan VJ 68,1 §:n säännöksen sisältämän lepäämään jättämiskiellon ratio: saman yksinkertaisen enemmistön, joka päättää budjetin, on voitava myös tasapainottaa valtion tuloja menoarvio, mikä tarpeen vaatiessa tapahtuu säätämällä uusia lisätyjä veroja tai ottamalla valtiolainoja. Uotila korostaa, että valtiontakaussuostumuksella ei voi olla budjetin tasapainottamisen kannalta

⁸² Ks. Vesanen, s. 316 s. Alaviitteessä 260 hän luettelee joukon esimerkkitapauksia.

⁸³ Ks. Vesanen, s. 319 s.

⁸⁴ Ks. Vesanen, s. 323 ja 326.

mitään merkitystä. Näin ollen Uotilan mielestä on nurinkurista soveltaa VJ 68,1 §:n sisältämää lepäämään jättämiskielloa sellaiseen lakiin, johon sisältyy valtuutus valtioneuvoston myöntämiseen. Vielä hän huomauttaa, että lepäämään jättämisinstituutin tarjoama vähemmistösuoja voitaisiin mitätöidä hyväksymällä Vesasen tulkintasuositus ja sisällyttämällä johonkin talouspoliittisesti tärkeään lakiehdotukseen — kenties vähäisenä yksityiskohtana — säännös valtioneuvoksesta. Tuo vähäinen lakiehdotuksen osa voisi johtaa koko lakiehdotusta tarkoittavaan lepäämään jättämiskieltoon.⁸⁵

Uotilan esittämät kriittiset näkökohdat Vesasen analogiapäätelmää vastaan ovat pääosaltaan hyväksyttäviä. Voidaan kuitenkin huomauttaa, että eduskuntakäytännössä on havaittavissa VJ 68,1 §:n sisältämän määränemmistösäännöksen ja lepäämään jättämiskiellon soveltamisessa piirre, joka ei täysin vastaa Uotilan vaatimusta, että verolainsäätämisyjärjestyksen ratiolle on annettava keskeinen merkitys säännöksen soveltamisalaa määrittäessä. Kuten edellä on todettu, ei verolainsäätämisyjärjestyksestä sovelleta vain sellaisiin verolakeihin, joilla on vaikutusta valtiontalouteen. Näyttää siltä, että VJ 68,1 §:ää käytetään muulloinkin, kuin päätettäessä lakiehdotuksista, joiden tarkoituksena on kerätä tuloja valtiolle. Verolain säätämisyjärjestyksen käyttö on laajentunut säännöksen ration ulkopuolelle. Tästä puolestaan on seurauksena, ettei tulkintasuosituksille, joiden perusteena on viittaus verolain säätämisyjärjestyksen tarkoitukseen, voida antaa korkeimmantasoisia merkitsevyysindeksiä. Toisesta Uotilan esittämästä näkökohdasta — mahdollisuudesta kiertää lepäämään jättämissäännöksen merkitsemä vähemmistön vaikutusvalta — voidaan puolestaan todeta, että Vesasen tulkintasuosituksen ei välttämättä tarvitse johtaa Uotilan esittämään päätelmään. Kun lakiehdotukseen sisällytetään valtioneuvosto, voidaan väittää, että tuollaisen hypoteettisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen valinnassa on asetettava pääpaino valtioneuvostuustumuksen ulkopuolisille säädösehdotuksen osille ja väittää, että käsittelyjärjestysten konkurrenssitilanteessa (VJ 66 § ja VJ 68,1 §) on valittava tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Vesanen on tuskin tarkoittanut, että kaikki valtioneuvostuustoumuksen sisältävät lakiehdotukset on käsiteltävä VJ 68,1 §:n mukaan, vaan lienee ajatellut ehdotuksia, joiden päätarkoituksena on takaussuostumuksen myöntäminen — joskin lain muodossa.

⁸⁵ Ks. Uotila, Lausunto s. 14. Ks. myös Riepula, s. 274 alaviite 334.

Uotilan ja Vesasen tarkastelema käsittelyjärjestysongelma on ratkaistu eduskuntakäytännössä aikana, jolloin valtiolainasuostumuksen antamiseen 1906 VJ 61 §:n mukaan tarvittiin 2/3 määräenemmistö. Käsitellessä III käsittelyssä anomusehdotusta, joka sisälsi ehdotuksen valtionehtakausuostumuksen antamiselle, syvennyttiin käsittelyjärjestysvalintaan vaikuttaviin tekijöihin. Puhemies (Ståhlberg) huomautti, ettei ehdotuksen hyväksymisen päätöksentekomuodoksi voida asettaa 1906 VJ 61 §:n käsittelyjärjestystä valtiolainasuostumukselle. Puhemies esitti laajahkon selonteon kysymyksestä, voidaanko alkujaan valtiolainaa tarkoittanutta VJ 61 §:n käsittelymuutosäännöstä soveltaa »analogisesti» valtionehtakaukseen. Puhemies viittasi aluksi eduskuntakäytäntöön ja totesi, ettei valtionehtakauksiin ennenkään sovellettu VJ 61 §:ää. Lisäksi hän korosti, että määräenemmistön vaatiminen VJ 61 §:n edellyttämällä tavalla on poikkeus normaalista käsittelyjärjestyksestä, joten VJ 61 §:n säännöstä ei voida tulkita laajentavasti. Tämän ohella puhemies huomautti, että perustuslain säännöksenä VJ 61 §:ää on tulkittava sananmukaisesti. Lopuksi hän selosti vielä Ruotsin hallitusmuodon eräitä käsittelymuutosäännöksiä ja piti täysistunnossa ehdotettua »analogiapäätelmää» myös komparatiivisten näkökohtien valossa suorastaan Suomen valtionehtapäiväjärjestyksen vastaisena.⁸⁶

Myöhemmästä eduskuntakäytännöstä ei voida osoittaa kovin selviä ratkaisuja, joiden nojalla saatettaisiin vakuuttavasti väittää, että VJ 68,1 §:n käsittelymuutosäännöstä ei ole katsottu voitavan ulottaa kos-

⁸⁶ Ks. 1914 vp ptk s. 624 ja ed. Ahmavaaran y.m. anomusehdotus n:o 70. Anomusehdotuksen sanamuoto viittasi valtiolainan ottamiseen. Puhemies katsoi kuitenkin, että kysymyksessä oli »valtion takuu». Ottaen huomioon, että anomusehdotus tarkoitti vastuuta velkasitoumuksista, voidaan anomusehdotuksessa tarkoitettua ratkaisua kutsua Vesasen määritelmää soveltaen valtionehtakaukseksi.

Ks. myös ent. puhemies ed. Tokoin lausuntoa 1914 valtionehtapäivillä (1914 vp ptk s. 369). Hän huomautti mm., että valtionehtakauksiin nähden »on vanha käytäntö ainakin osittain, sekä oppineissa piireissä vallitseva käsitys, sellainen, että valtionehtakaus ei ole luonteeltaan samanlainen kuin valtiolainan ottaminen». Vert. Yrjö Blomsted, K. J. Ståhlberg, Helsinki 1969 s. 296 s.

Vuoden 1923 valtionehtapäivillä käsiteltiin ehdotusta valtion takuun myöntämisestä Osuuskassojen-Keskusrahasto-Osakeyhtiön ottamille lainoille (He 27/1923 vp Asiak I). Valtionehtakuu käsiteltiin ainoan käsittelyn asiana, eikä valtiolainasiain käsittelyjärjestyksessä. Menettelytapa ei ollut sattumanvarainen, sillä eduskunnan pöytäkirjojen hakusanaosaston laatija on rekisteröinyt käsittelyjärjestysvalinnan ennakotapauksena VJ:n tulkinnasta. Ks. 1923 vp ptk s. 1893, hakusana »Valtionehtapäiväjärjestys».

kemaan valtiontakaussuostumuksen sisältävää lakiehdotusta. Lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia tarkastelemalla voidaan todeta, että muutaman lakiehdotuksen kohdalla lepäämään jättämistä tarkoittava ehdotus on alistettu äänestykseen, huolimatta siitä, että lakiehdotus on sisältänyt valtiontakaussuostumuksen. Näitä lakiehdotuksia ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa, joten niiden ennakkotapausarvo ei ole kovin korkea. Ei suinkaan ole varmaa, että valtiontakaussuostumus on otettu huomioon käsittelyjärjestykseen vaikuttavana tekijänä. Toisaalta, voi olla niinkin, että valtiontakaussuostumukseen on kiinnitetty huomiota. Tällöin puhe- miehen toiminta olisi ennakkotapauksena siitä, että valtion takauksen sisältäviin lakiehdotuksiin ei voida soveltaa VJ 68,1 §:ää lepäämään jättämiskieltoineen.

Merkitseväenä erona VJ 66 ja VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestysten välillä valtiontakauksen kohdalla on lepäämään jättämissäännös. Mikäli olisi katsottu, että valtiolainan käsittelyjärjestys on ulotettava koskemaan takuusuostumuksen sisältäviä lakiehdotuksia, ei lakiehdotuksia olisi voitu äänestää lepäämään.⁸⁷

Eduskuntakäytännöstä voidaan siis saada jonkinlaista vahvistusta tulkinnalle, jonka mukaan VJ 68,1 §:n käsittelyjärjestystä ei voida ulottaa koskemaan valtiontakauksia ja -takuita sisältäviä lakiehdotuksia. Kun lisäksi otetaan huomioon, että Vesasen keskeinen perustelu käsittelyjärjestyssuositukselleen — »analogiapäätelmä» — ei sellaisenaan ole perustelu, katson, että valtiolainasuostumusta tarkoittavaa lepäämään jättämiskieltoa ei voida ulottaa koskemaan lakiehdotuksia, jotka sisältävät säännöksiä valtiontakauksesta tai -takuusta.

Vesanen kirjoittaa, että valtiontakauksia ja -takuita koskeva päätöksenteko voidaan suorittaa joko vapaamuotoisina ponsina (ainoan käsittelyn asioina) tai lakimuotoisena.⁸⁸ Tämä havainto yhdistettynä edellä esitettyyn tulkintatulokseen, jonka mukaan VJ 68,1 §:n sisältämää lepäämään jättämiskieltoa ei voida ulottaa koskemaan valtiontakauun tai -takauksen sisältäviä lakiehdotuksia johtaa toteamaan, että lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisala muodostuu tällä kohden liukuvaksi. Mikäli valitaan ponsimuoto ja ainoan käsittelyn menettely,

⁸⁷ Ks. hallituksen esitys laiksi kotimaisen sokerituotannon turvaamisesta (He 4/1957 vp Asiak I) ja 1957 vp ptk s. 1020. Lakiehdotuksen 2 §:ään sisältyi valtion hintatakuu. Ks. myös hallituksen esitys asuntotuotantolaiksi (He 25/1953 vp Asiak I ja 1953 vp ptk s. 1416). Lakiehdotuksen 1 § sisälsi valtiontakauksen.

⁸⁸ Ks. Vesanen, s. 326.

ei lepäämään jättämissännös sovellu huomioon ottaen omaksuttu mekaaninen soveltamisalan määrittely. Mikäli taas päätöksentekomuodoksi valitaan lainsäätämisyjärjestys, on lepäämään jättämismahdollisuus ole-massa, koska lakiehdotukseen ei voida ulottaa minkään säädetyin lepää-mään jättämiskiellon vaikutusta. Näin joudutaan toteamaan, että käsit-telyjärjestyksen valinta ratkaisee lepäämään jättämissännöksen käyttö-kelpoisuuden. Tämä toteamus ei ole johdonmukaista ajattelua tyydyt-tävä, sillä se merkitsee, että asiasisällöltään samanlaiseen ratkaisuun voi-daan käyttää kahta eri käsittelyjärjestystä: ainoan käsittelyn menettelyä enemmistöpäätöksellä tai lainsäätämisyjärjestystä lepäämään jättämissännöksineen.

Valtiontakauksia tai -takuita sisältävien lakiehdotusten lähempi tar-kastelu johtaa toteamaan, ettei sitä muotoa, johon tehtävä ratkaisu puetaan, ole valittu mielivaltaisesti.⁸⁹ Lain muotoa on käytetty silloin, kun kysymyksessä olevaan ratkaisuun on sisällytetty takaus- tai takuu-suostumukseen välittömästi liittymättömiä osia — takaus tai takuu on kirjoitettu säädösehdotukseen, johon on liittynyt lisäksi niitä päämääriä, jotka ovat tyypillisiä lainsäädäntötoimelle. Tämä huomioon ottaen saa-daan käsittelyjärjestysliukumalle luonteva selitys: mikäli valtiontakaus tai -takuu sijoitetaan lakiehdotukseen, menettelyn syynä on pyrkimys päätöksentekoon lailla. Ottaen huomioon, että vähemmistölle on tah-dottu varata vaikutusvaltaa lainsäädäntöprosessiin liitetyn lepäämään jättämissännöksen välityksellä, on ymmärrettävää, että lainsäädäntö-funktion ollessa tietyssä päätöksenteossa etualalla käsittelyjärjestykseen kuuluu myös lepäämään jättämissännös. Päätöksenteko valtiontakauk-sen tai -takuun sisältävästä lakiehdotuksesta on tyypillistä lainsäädän-

⁸⁹ Vesanen, s. 325 kertoo, että eduskunnan takaussuostumuksen sisällyttä-minen lakiin on tullut kysymykseen mm. silloin, kun takauksen myöntäminen liittyy olennaisena osana järjestelmään, joka joltakin osalta on toteutettavissa vain lainsäädännöllä. Vesasen mukaan lain käyttö on perusteltua myös silloin, kun on kysymys tietyn pysyvän järjestelmän luomisesta, jonka puitteissa val-tiontakauksia annetaan, vaikka järjestelyyn ei liity ilmiötä, josta olisi välttä-mättä säädettävä lailla.

Korostan, että Vesanen esittämä tulkintasuositus, jonka mukaan VJ 68,1 §:n sisältämä lepäämään jättämiskiello ulottuu valtiontakauksen sisältämiin laki-ehdotuksiin, ei johda yllä tekstissä esitetyn käsittelyjärjestysliukuman kaltaisiin johdonmukaista ajattelua heikosti tyydyttäviin toteamuksiin. Kun Vesanen sisäl-lyttää lepäämään jättämiskiellon kaikkiin valtiontakuun sisältäviin ratkaisuihin, johtuu siitä suoraan, että kaikki ratkaisut tehdään enemmistöpäätöksillä.

töä, ja päätöksenteko valtiontakuista tai -takauksesta jää merkitykseltään toissijaiseksi käsittelyjärjestysvalinnassa. Jos taas valtiontakaus tai -takuu käsitellään vapaamuotoisena, ei kysymyksessä ole lainsäädännöllinen ratkaisu, eikä lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) ulottamiselle päätöksentekoon ole aihetta. Päätöksenteko on selvästi lainsäädäntövallan käytön ulkopuolella. Mikäli ratkaisut valtiontakauksesta ja -takuusta luetaan eduskunnan budjettivallan piiriin⁹⁰ voidaan käsittelyjärjestysliukuman selittämiseksi korostaa, että siirtyminen ponsimuodon käyttämisestä lainsäätämismenettelyyn merkitsee siirtymistä budjettivallan piiriin kuuluvasta päätöksenteosta lainsäädäntövallan käytön alueelle.⁹¹

⁹⁰ Ks. Vesanen s. 319.

⁹¹ Tekstissä käyttämäni ilmaukset »lainsäädäntövalta» ja »budjettivalta» ovat luokkakäsitteitä (Ks. Ahmavaara s. 24). Kummankaan merkityssisältöä ei kirjallisuudessa ole määritelty nyt relevantissa määrittelykentässä, joten näillä termeillä operoiminen johtaa helposti epätydyttäviin tuloksiin. Käsitteet eivät ole eksakteja edes valtiosääntöoikeudellisen kirjallisuuden reaalikielessä. Olen yllä esittänyt luokkakäsitteen »lainsäädäntövalta» yhdeksi määritteleväksi ominaisuudeksi päätöksenteon kolmessa käsittelyssä ja vastaavasti »budjettivallan» intensioon katsonut kuuluvaksi ainoan käsittelyn. Lukija huomaa, etteivät määrittelykentät muodostu identtisiksi, eikä kummastakaan luokkakäsitteestä yritetäkään esittää edes käsittelyjärjestysten valinnan määrittelykentässä riittävää kuvausta. Käyttötavasta voidaan lisäksi huomauttaa, että olen rajoittanut termin »lainsäädäntövalta» huomattavasti suppeammaksi, kuin kirjallisuudessa yleensä tehdään rajaamalla sen ulkopuolelle kaiken sellaisen päätöksenteon, jota ei suoriteta eduskunnassa kolmessa käsittelyssä. Käyttämäni intensio vastaa Sipposen (s. 325 s.) käyttämää termin »lakien säätäminen» tarkoitetta. Myöskin termin »budjettivalta» käytössä on sijaa arvostelulle. Olen kuitenkin tahtonut käyttää näitä termejä yllä tekstissä olevassa yhteydessä havainnollistaakseni outoa ilmiötä: samasta asiasta voidaan eduskunnassa päättää kahden vaikeusasteeltaan erilaisen muotosäännöksen mukaan.

IV LUKU

VALTIOSOPIMUSTEN »VOIMAAN-
SAATTAMISTA» TARKOITTAVIEN
LAKIEHDOTUSTEN LEPÄÄMÄÄN
JÄTTÄMISKIELTO

HM 33 §:ään on sisällytetty säännöt tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivaltajaosta kysymyksissä, jotka liittyvät päätöksentekoon Suomen ja ulkovaltojen välisistä suhteista. Osin perinteen voimasta, osin ulkopoliittisten ratkaisujen vaatimasta omaleimaisesta päätöksentekomekanismista johtuu, että keskeinen valta ulkopoliittisessa päätöksenteossa on meillä säädetty kansainvälisessä oikeusyhteisössä noudatetun organisoimisperiaatteen mukaan tasavallan presidentille kuuluvaksi. HM 33 §:ssä toteutettu toimivaltajako eduskunnan vaikutusvallan kannalta tarkasteltuna merkitsee ensisijassa sitä, että kansanedustuslaitos voi ulkoasioita koskevassa päätöksenteossa harjoittaa vain kansanvaltaista valvontaa. Sellaiset valtiosopimukset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai muutoin valtiosäännön mukaan edellyttävät eduskunnan suostumusta, on »eduskunnan hyväksyttävä». Presidentin johdolla päätettyjen valtiosopimusten teon tietyssä vaiheessa on sopimukseen sisältyvä ratkaisu alistettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Mikäli sopimukseen kuuluu »lainsäädännön alaan luettavia säännöksiä», tulee sopimukseen liittyvän lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä soveltaa VJ 69,1 §:ää. Säännös sisältää kiellon äänestää lainsäädäntöjärjestyksessä tehtävää ratkaisua lepäämään.¹

VJ 69,1 §:n soveltamisalaa ei ole systemaattisesti tutkittu. Kiellon

¹ Lepäämään jättämiskiellon omaksumisen syistä ks. s. 34 ss.

alueen kartoittamiseksi on selvitettävä, kuinka pitkälle lepäämään jättämiskielto ulottuu käsiteltäessä valtiosopimuksiin liittyviä lakiehdotuksia. Valtiosopimuksiin liittyvien lakiehdotusten määrittelykentässä on etsittävä ominaisuuksia, joiden nojalla voidaan ehkä todeta, että tiettyä lakiehdotusta, huolimatta sen ilmeisistä yhteyksistä ulkopoliittiseen päätöksentekoon, ei voida käsitellä VJ 69,1 §:n sisältämässä käsittelyjärjestyksessä.

Vaikka VJ 69,1 § on valtion sisäiseen oikeuteen kuuluva säännös, ei sen soveltamisalaa voida riittävän täsmällisesti selvittää puuttumatta jossain määrin niihin kansainvälisoikeudellisiin oikeusnormeihin ja menettelytapoihin, joita sovelletaan valtiosopimuksien tekemisessä.

1. RISTIRIIDAN POISTAMINEN VALTIOSOPI- MUKSEN SÄÄNNÖSTEN JA SUOMEN VALTION SISÄISEN OIKEUDEN VÄLILTÄ LAILLA

VJ 69,1 §:ään sisällytettiin lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen viit-
taava käsittelyjärjestys koska katsottiin, että eräät Suomen tekemät
valtiosopimukset eivät voi automaattisesti muodostua Suomen viran-
omaisia — erityisesti tuomioistuimia — sitoviksi ilman lainsäädäntö-
tointa muistuttavaa eduskunnan päätöstä. Säännöksen suunnitellut val-
tiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea näyttää omaksuneen ns. dualisti-
sen käsityksen kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden väli-
sestä suhteesta.

Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta ryhtyä kovinkaan perusteellisesti
analysoimaan kansainvälisen oikeuden tutkimuksen laajimpiin ja moni-
säikeisimpiin kuuluvaa kysymyskompleksia, joka voidaan tiivistää kysy-
mykseen, millä tavoin »kansainväliseksi oikeudeksi» luonnehditut normit
ja/tai valtiosopimuksen säännökset vaikuttavat valtion sisäiseen — valtion
rajojen sisällä noudatettavaan — kansalliseen oikeusjärjestykseen. Tyy-
dyn tällä kohden eräisiin ylimalkaisiin luonnehdintoihin.

Valtiosopimusten ja valtion sisäisen oikeuden välistä suhdetta on
kuvattu useilla teorioilla, jotka voidaan jakaa kahteen ryhmään: monis-
tisiin ja dualistisiin käsityksiin. Dualististen konstruktioiden perustana
voidaan pitää Triepelin toteamusta, jonka mukaan kansainvälinen oikeus

ja valtion sisäinen oikeus ovat kaksi erillistä oikeusjärjestystä.² Dualistisiin konstruktioihin sisältyy eri variaatioita, jotka käsittelevät näiden kahden erillisen oikeusjärjestyksen välistä suhdetta. Monististen konstruktioiden ainoana yhteisenä tekijänä voidaan sanoa olevan dualististen konstruktioiden pääperiaatteiden kiistämisen.³

² Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899. Jägerskjöld, s. 80 ss. erittelee Triepelin ajatuksia ja selostaa, kuinka ne ovat vaikuttaneet myöhempien kirjoittajien ajatuksiin ja valtiokäytäntöön, erityisesti Anzilottin tuotantoon (*Teoria generale della responsabilita dello Stato nel diritto internazionali ja Il diritto internazionale nei giudizii interni*).

³ Laaja, joskin jonkin verran vanhentunut yleisesitys monistisista konstruktioista sisältyy Jägerskjöldin esitykseen (s. 103 ss.). Jägerskjöld toteaa, että monistiset konstruktiot rakennettiin Triepelin ja Anzilottin klassisen dualistisen ajattelun vastapainoksi. Dualismin klassiset tunnusmerkit ovat toisaalta toteamus, että kansainvälinen oikeus koskee vain valtiota, ei yksilöitä, joten valtionsisäisen noudattamisen turvaamiseksi sopimukset vaativat voimaansaattamistoimenpiteitä. Toisena dualistisen ajattelun lähtökohtana on väite, että kansainvälinen oikeus ja valtionsisäinen oikeus ovat erillisiä oikeuslähteitä. Nämä dualistisen ajattelun premissit joutuivat sittemmin oikeusteoreettisen kritiikin kohteiksi. Ross, *Folkret*, s. 69 määrittelee monististen ja dualististen konstruktioiden eron lausumalla, että keskeisenä erimielisyyttä aiheuttavana tekijänä on asenne kysymykseen, ovatko kansainvälinen oikeus ja valtionsisäinen oikeus yhtenäisen oikeusjärjestyksen osia vaiko erillisiä oikeusjärjestyksiä. Ks. Rossin analyysiä monismista s. 71 s. Jyrkän monistisen teorian on esittänyt Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Wien 1920 s. 145 s., ja Puhdas oikeusoppi, s. 343 ss.

Kansainvälisen oikeuden tutkijat näyttävät olevan luopumassa keskustelusta valinnasta dualismi/monismi ja hajoittavat kysymyksen joukoksi alakysymyksiä. Ks. esim. Lauterpacht, s. 152, joka lyhyesti tarkastelee ongelman teoreettista puolta (*doctrinal aspect*) ja toteaa, että kysymys oikeusjärjestyksen suhteesta on epärealistinen. Kummastakaan konstruktioista ei voida johtaa käytännöllisiä johtopäätöksiä, joten Lauterpacht siirtyy melkein välittömästi tarkastelemaan käytännöllisiä kysymyksiä, ensisijassa kansainvälisen oikeuden säännösten soveltamista tuomioistuimissa ja valtion virastoissa (s. 153 ss.). Glahn, s. 23 tyytyy toteamukseen: »In view of the philosophical disagreements concerning the relationship existing between international law and domestic or municipal law, it may be well to inquire into the actual practice of states as regards this subjekt.» Fleischer, s. 236 huomauttaa, että dualististen konstruktioiden edellyttämät toimenpiteet voivat olla pelkkiä muodollisuuksia. Fleischer erittelee monististen teoriain eri muotoja (s. 17 s.) ja päätyy verraten kaavamaiseen toteamukseen, että kansainvälinen oikeus ja valtionsisäinen oikeus ovat erillisiä itsenäisiä järjestelmiä, jotka kumpainenkin ovat muodostuneet ja kehittyneet omilla tahoiltaan. Ks. myös Holloway, s. 238 ja Visscher s. 280.

Konstruktioyhmien ero ilmaistaan usein lausumalla, että dualistiset konstruktio edellyttävät valtiosopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien normien valtiosisäistä voimaansaattamista (transformatiota) kun taas useimpien monististen teoriain mukaan kansainvälinen oikeus tulee itsestään valtiosisäisesti voimaan (viranomaisia ja kansalaisia velvoittavaksi oikeudeksi).

Hollowayn esittämään lausuntoon yhtyen katson, että kansainvälisen oikeuden nykytilassa ei voida väittää, että valtiosopimukseen sisältyvät velvoitteet tulisivat itsestään tuomioistuimissa sovellettavaksi oikeudeksi. Tämän johdosta valtioiden on turvattava valtiosopimusten valtion sisäinen soveltaminen. Yksikään valtio ei voi viitata sopimuksen velvoitteista vapautukseen siihen, ettei sopimusmääräyksiä ole saatu voimaansaateksi.⁴

Hollowayn luonnehdinta Suomen valtion sisäistä oikeutta koskevaksi ulotettuna merkitsee, että lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten säännösten soveltamiseksi Suomessa on suoritettava lainsäädäntötoimi, mikäli valtion sisäinen oikeus ei ole yhdenmukainen sopimuksen säännösten kanssa.⁵

⁴ Holloway, s. 316 s.; Ross, folkeret, s. 74 toteaa saman lausumalla, että dualismin konstruktio on adekvaattisin tapa kuvata kansainvälisen oikeuden ja valtion sisäisen oikeuden välistä suhdetta.

Yllä esitetystä en ole kiinnittänyt huomiota tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen. Kun tavanomainen oikeus ei ilman valtiosopimusta voi joutua eduskuntakäsittelyyn lainsäätämisyjärjestyksessä, ei VJ 69,1 §:n säännöstä voida siihen soveltaa. Glahn, s. 32 kirjoittaa, että tavanomaisen kansainvälisen oikeuden kohdalla ei voida edellyttää voimaansaattamistoimenpidettä tai valtion tahdonilmausta, vaan säännöksiä on pidettävä valtiosisäiseen oikeuteen kuuluvina. Erich, Suomen valtio-oikeus I s. 118 kirjoittaa, että eräissä tapauksissa voidaan katsoa kansainvälisen oikeussäännöksen tavanomaisena olevan valtiosisäisesti voimassa.

⁵ Jätän tässä yhteydessä käsittelemättä kysymyksen, milloin HM 33 §:n on katsottava edellyttävän, että tietty lainsäädännön alaan kuuluva valtiosopimuksen säännös on saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Tyydyn toteamaan, että kirjallisuudessa on lähes yksimielisesti päädytty tulkintaan, jonka mukaan vain Suomen valtion sisäisen oikeuden ja sopimuksen säännösten ollessa keskenään ristiriitaisia, voimaansaattamistoimi on välttämätön. Tyydyn viittaamaan Kairan (valtiosopimukset I, s. 151) esittämään luonnehdintaan. Ks. myös Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsitelystä, s. 335 s. ja Broms, s. 124.

Joudun tällä kohden luopumaan myöskin tarkastelemasta, mitä merkitsee, kun väitetään HM 33,1 §:n edellyttävän valtiosopimuksen eduskuntakäsittelyä

1.1. Käytettävissä olevat mekanismit ristiriidan poistamiseksi

VJ 69 §:n alkuperäismallin luonut valtiopäiväjärjestyksen tarkastamiskomitea suositteli useita tapoja valtion sisäisen oikeuden ja valtiosopimuksen säännösten välisen konfliktin ratkaisemiseksi lailla. Komitea käytti ilmaisua »voimaan saattaminen» johdannaisineen tarkoittamassa sitä lainsäädäntömenettelyä noudattaen tehtävää päätöstä, jolla ristiriita poistetaan. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean laatiman eduskunnan päätöksentekoa koskevan suunnitelman mukaan lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten säännösten »hyväksymisestä» olisi, mikäli mahdollista, eduskunnan päätettäväksi annettava lakiehdotus, joka sisältäisi sopimuksen tekemisestä aiheutuvat muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön tahi ne uudet säännökset, jotka sopimuksen johdosta on annettava. Komitea piti vain poikkeustapauksissa suositeltavana tuolloin jo muodostunutta käytäntöä esittää käsiteltäväksi »blankettilakeja», joilla — ilman yksityiskohtaista selvitystä siitä, mitä uutta lainsäädäntöä sopimus edellyttää — valtiosopimukseen sisältyvät lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset julistetaan voimassa oleviksi.⁶

Komitea suositteli valtuuttavan lain säätämistä silloin, kun lakiteksin valmistelu näyttää kestävän pitkään. Luonnehtimansa kolmen menettelytavan — asiasisältöisen lain, blankettilain ja valtuuttavan lain — ohella komitea piti mahdollisena käyttää muitakin menettelytapoja valtiosopimuksen ja valtiosisäisen oikeuden konfliktin välttämiseksi.

Eduskuntakäytäntö ei ole seurannut valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean hahmottelemaa menettelytapakaaviota. Tämän takia luo-

vain, mikäli valtiosopimuksen säännösten ja kansallisen lainsäädännön välillä on ristiriita lain tasolla. Tuo näennäisen selvä lausuma hajoaa joukoksi vaikeita ongelmia, kun se alistetaan analyysin kohteeksi. Ks. esim. Kaira, valtiosopimukset I, s. 164 s.

⁶ Komiteamietintöjä 2/1923 s. 4. Kirjallisuudessa on laajasti käsitelty komitean näkemystä lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten voimaansaattamisesta ja hyväksymisestä. Komitea näyttää tarkoittaneen, että eduskunnan osuus rajoittuu vain lainsäädännön alaan kuuluvien valtiosopimusten säännösten hyväksymisellä myötävaikuttaa sopimuksen tekemiseen. Komitea näyttää tarkoittaneen, että kustakin valtiosopimuksesta tehtäisiin eduskunnassa vain yksi päätös. Käytäntö oli jo ennen komiteamietinnön valmistumista kehittynyt sellaiseksi, että lainsäädännön alaan kuuluvat sopimukset hyväksyttiin kokonaisuuksina ja lisäksi tehtiin erillinen voimaansaattamispäätös lainsäädännön alaan kuuluvista kohdista. Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 234, Hakkila s. 582 s. ja Tammio, s. 93.

vun tarkastelemasta voimaansaattamista — ristiriidan poistamista — komitean ehdottaman typologian mukaan ja selostan noudatettuja menettelytapoja Kairan esittämän jaottelun pohjalta. Kaira määrittelee ilmaisun »voimaansaattaminen» toteamalla sen tarkoittavan lainsäädäntöä, joka on tarpeen sopimuksen täyttämistä varten ja velvoittamaan oikeusalamaiset noudattamaan sopimusmääräyksiä tai ainakin poistamaan tältä lainsäädännöltä esteet.⁷

Kaira totesi vuosien 1918—1932 eduskuntakäytännöstä blankettilakimenettelyn olleen yleisin tapa saattaa sopimusmääräykset voimaan valtiosopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden ristiriidan esiintyessä tavallisen lain tasolla. Hän piti blankettilakimenettelyä epätarkoituksenmukaisena ja esitti toivomuksen, että menettelystä vähitellen luovutaisiin.⁸ Näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan blankettilakeja on säädetty jatkuvasti niin, että nykyään ylivoimaisesti suurin osa lainsäädännön alaan kuuluvista valtiosopimusten säännöksistä on voimaansaattettu blankettilailla.

Blankettilakiin ei kuulu asiasisältöisiä säännöksiä; siinä ei toisteta niitä valtiosopimuksen kohtia, jotka ovat ristiriidassa valtion sisäisen oikeuden kanssa. Laissa on yleensä vain säännös, jonka mukaan valtiosopimuksen sisältämiä lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä on noudatettava.⁹

⁷ Kaira, valtiosopimukset I, s. 319 s. Autere, Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana, Porvoo 1965 s. 26 s. toteaa mm: »Valtiosopimuksen kaikinpuolisen noudattamisen turvaaminen toteutetaan siten, että kansainvälisen oikeuden säännöt resipioidaan (omaksutaan) erityisin toimenpitein valtion sisäiseksi oikeudeksi eli saatetaan voimaan valtion sisäisesti.»

⁸ Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 396.

⁹ Sipponen s. 335 varaa »blankettilaki» ilmaukselle ainoaksi merkityssisällöksi valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvän tehtävän. Toisessa yhteydessä (s. 387) hän lausuu VJ 69,1 §:n säännöksestä: »Erityisiä säännöksiä on voimassa sellaisten lakien käsittelyjärjestyksestä, jotka koskevat Suomen ja ulkovallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä.» Sipponen ei tarkoittane, että blankettilain funktiona olisi »valtiosopimuksen hyväksyminen», vaan hän lienee tyytynyt käyttämään VJ 69,1 §:n nykyinen käytäntö huomioonottaen harhaanjohtavaa sanontaa. On tunnettua, että eduskuntakäsittelyssä tehdään yhdestä sopimuksesta kaksi eri päätöstä: sopimus »hyväksytään» VJ 69,2 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä minkä lisäksi VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä soveltaen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset »voimaansaattetaan» lailla. Tässä kirjoituksessa en lainkaan puutu VJ 69,2 §:n sisältämään käsittelyjärjestykseen, sillä lepää-

Kairan esittämää typologiaa seuraten määrittelen seuraavaksi asiasisältöisen voimaansaattamislain. Tähän ryhmään voidaan sisällyttää lait, jotka sisältävät valtiosopimuksesta otetut, Suomen lainsäädännön kanssa ristiriitaiset ja muut valtiosopimuksen soveltamiseen liittyvät säännökset.¹⁰

mään jättämiskielto 1 momentissa ei ulotu koskemaan ainoassa käsittelyssä tehtävää päätöstä valtiosopimuksen »hyväksymisestä».

Menettelytapakaava, jolla sopimuksen eräät säännökset saatetaan voimaan blankettilailla ja itse sopimus hyväksytään ponnella, näyttää saavuttaneen perustuslain tasoisen tavanomaisoikeudellisen pysyvyyden ainakin sikäli, ettei ole ajateltavissa vapaamuotoista ponsipäätöstä, joka käsiteltäisiin lainsäätämisjärjestyksessä VJ 69,1 §:ää soveltaen ja jolla sopimus eduskunnan osalta käsiteltäisiin niin, että se sekä »hyväksyttäisiin» että »saatettaisiin valtion sisäisesti voimaan». Blankettilakimenettelyn kuvauksen osalta viittaa Kairan valtiosopimukset I, s. 329 ss., Hakkilan s. 581 ja Tammion s. 93 esityksiin.

VJ 69,1 §:n sanamuodon ja eduskuntakäytännön semanttinen yhteensoveltumattomuus johtaa helposti sekaannuksiin. Niinpä Sipponen (s. 579) viittaa hallituksen esitykseen kansainvälisen kahvisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (He 37/1964 vp) toteamuksiin: »Hallitus ehdotti sopimuksen hyväksyttäväksi tavallisella blanco-lailla». Hän ei ole ilmeisestikään kiinnittänyt huomiota hallituksen esitykseen sisältyneisiin erillisiin blankettilakiehdotukseen ja ehdotukseen hyväksymisponneksi ja on tuskin tarkoittanut että lakiehdotuksella katsottiin tuolloin olleen valtiosopimuksen hyväksymisfunktio.

Yleistynyttä blankettilakimenettelyä on varsin jyrkästi arvosteltu epämääräisyydestä. Erich LM 1942 s. 99 mainitsee, että erään valtiosopimuksen yhteydessä todettiin työlääksi yrittää sisällyttää erikoislakiin ne kohdat, joissa sopimus muutti voimassaolevia lakeja. Näin jouduttiin »häätäkeinojärjestelyyn — sillä mitään muuta se ei ole —», joka sittemmin on jäänyt pysyväksi, blankettisäädösten käyttöön. Erich toteaa blankettilakien olevan vaikutukseltaan lähellä monistista konstruktia ja huomauttaa, että menettelytapa on lainsäätäjälle mukava: se vapauttaa erinäisistä vaikeuksista ja siirtää ne lain tulkitsijan tai soveltajan hoidettavaksi. Ks. myös Erich, Suomen valtio-oikeus I, s. 120.

¹⁰ Kaira, valtiosopimukset I, s. 385 ss. Ks. myös prvl 6/He 37/1964 vp Asiak I, jossa perustuslakivaliokunta määritteli asiasisältöisen voimaansaattamislain lausumalla, että voimaansaattamiseen voidaan käyttää lakia, joka suorastaan sisältää ne aineellisoikeudelliset säännökset, jotka sopimuksen toteuttamiseksi on saatettava voimaan. Jokela s. 12 käyttää voimaansaattamisesta asiasisältöisillä lakiehdotuksilla ilmausta »materiaalinen voimaansaattaminen». Asiasisältöisten voimaansaattamislakien ja blankettilakien välinen raja ei ole suinkaan selvä. On tapauksia, jolloin blankettilakeihin on sisällytetty materiaalisia säännöksiä, minkä lisäksi lakiehdotus on sisältänyt avoimen viittauksen valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluviin säännöksiin. Sainio, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen II, Vammala 1968 s. 219 käyttää näistä välimuotoa olevista laeista ilmausta »sekamuotolaki».

Valtion sisäisen oikeuden ja valtiosopimuksen joidenkin säännösten yhteen soveltumattomuus voidaan poistaa myös säätämällä valtuuttava laki. Kirjallisuudessa ja eduskuntakäytännössä on katsottu, että presidentti voidaan oikeuttaa saattamaan määrätty sopimus asetusteitse voimaan siten, että eduskunnan myötävaikutusta sopimuksen voimaantulon yhteydessä ei enää valtuuttavan lain hyväksymisen jälkeen tarvita. Valtuuttava laki voidaan säätää ennen valtiosopimuksen allekirjoittamista tai sen jälkeen.¹¹

2. ILMAISUN »VOIMAANSAATTAMINEN» TÄSMENTÄMISESTÄ

Olen edellä toistuvasti luonnehtinut VJ 69,1 §:n sisältämää käsittelyjärjestystä »lainsäädännön alaan kuuluvien valtiosopimusmääräysten voimaansaattamista» merkitsevän lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi. Tarkasteltaessa säännöksen soveltamisalaa ja sen mukana lepäämään

¹¹ Kaira, valtiosopimukset I, s. 258 ss. jakaa valtuuttavat lait yleisvaltuutukseen ja erikoisvaltuutukseen. Yleisvaltuutuksen sisältäväksi hän luonnehtii lain silloin, kun valtuutus ei kohdistu määrättyyn sopimukseen, vaan joukkoon määrätyn tyyppisiä (»kaikkiin määrätynlaisiin») sopimuksia. Erikois- tai erityisvaltuutuksen laki sisältää silloin, kun presidentti valtuutetaan tekemään ja voimaansaattamaan tietty yksilöity sopimus. Erich, Eräitä havaintoja valtiosopimusten voimaantulosta ja vaikutuksista LM 1942 s. 105 kirjoittaa, että on aivan tavallista, että laki suo hallitukselle oikeuden sopimustietä luoda joitakin lain sisällöstä poikkeavia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on määritellyt valtuuttavan lain voimaansaattamismekanismin toteamalla, että päätöksenteossa voidaan käyttää valtuuslakia, jossa hallitukselle nimenomaan annetaan valtuudet alemman asteisin säännöksiin antaa tarpeelliset säännökset sopimuksen toteuttamiseksi (prvl 6/He 37/1964 vp Asiak I). Perustuslakivaliokunnan käyttämä jonkinverran outo ilmaisu »toteuttaminen» johtuu ilmeisesti esillä olleen lakiehdotuksen tekstistä (vert. laki 490/64). Säädöstekstin mukaan »asetuksella voidaan säännöstellä tuontia sillä tavoin kuin ... kahvisopimuksen toteuttamiseksi on tarpeen...». Ilmaisua »toteuttaminen» oli tarkoituksenmukainen kuvattaessa niitä toimenpiteitä, joilla kansainvälisen kahvisopimuksen eräät määräykset käytännössä suoritettiin. Ilmaisua »toteuttaminen» ei kuitenkaan soveltune synonyymiksi sanonnalle »valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattaminen». Sipponen s. 579 s. on käsitellyt samaa lakiehdotusta ja käyttänyt siitä ilmausta »valtuuslaki».

jättämiskiellon aluetta, ei ilmaisu »voimaansaattaminen» ole riittävä. Se johtaa helposti kehäpäättelyyn. Sanomalla, että määrätty laki merkitsee valtiosopimuksen voimaansaattamista, viitataan VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestykseen ja mikäli vastataan kysymykseen, milloin VJ 69,1 §:ää on sovellettava, sanotaan, että sitä on sovellettava »voimaansaattamis-lakeihin».

Lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan selvittämiseksi on luokkakäsitteelle »voimaansaattaminen» osoitettava merkityssisältö ts. mitä tarkoitetaan luokiteltaessa tietty laki voimaansaattamislaki. Lähtökohdiana voidaan pitää toteamusta, ettei kaikkea lainsäädäntöä, jota vastavia valtiosopimussäännöksiä on olemassa tai tullaan laatimaan, ole pidettävä voimaansaattamisena. Tuota ilmaisu on täsmennettävä pyrkimällä selvittämään minkälainen suhde eduskunnassa käsiteltävänä olevan tekstin ja jo tehdyn, tekeillä olevan tahi vastaisuudessa tehtävän valtiosopimuksen välillä tulee olla, jotta lakiehdotukseen on sovellettava VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä. Termien täsmennyksen tarve on ilmeinen. Perusteluina voidaan viitata suoraan HM 33 §:n sanamuotoon »sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät...». Se johtaa tekemään kaksi kysymystä. Ensinnäkin, tarkoittaako ilmaisu »sopimukset» jo laadittua valtiosopimusta ja edellyttääkö se lisäksi, että Suomen valtio on tavalla tahi toisella jo osallistunut sopimuksen tekoon vai ei. Mikäli todetaan, että HM 33 § tarkoittaa vain sellaisia valtiosopimuksia, jotka ovat jo sisällön puolesta valmiita — enintään Suomen lopullista velvoittautumista (esim. ratifiointia) vailla — joudutaan lisäksi kysymään, voidaanko VJ 69,1 §:ää soveltaa ennakoivasti. Vaikka pääsääntönä pidettäisiinkin sitä, että valtiosopimuksiin liittyvien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä (VJ 69,1 §) on sovellettava vain valmiitten valtiosopimusten yhteydessä, ei tuo toteamus johtane suoraan väittämään, ettei valtiosopimuksiin liittyvien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä voitaisi soveltaa muulloinkin, esim. silloin, kun syystä taikka toisesta eduskunnan suostumus valtiosopimuksen tekemiselle tahdottaisiin saada ennen valtiosopimuksen tekoa. Voidaan väittää, että kansanedustuslaitoksen suostumuksen hankkimisvelvoitusta valtiosopimukselle ei ole tarkoituksenmukaista konstruoida niin, että aina edellytetään kiinteä yhteys tietyn valtiosopimuksen ja eduskunnan päätöksen välillä.¹²

¹² Holloway s. 84 toteaa yleisesti, että hallitusten olisi yleensä aina pyydetävä kansanedustuslaitoksen suostumus valtiosopimuksen tekoon hyvissä ajoin

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea näyttää tarkoittaneen »voimaansaattamisella» toimenpiteitä, jotka suoritetaan vasta, kun Suomen valtio on allekirjoittanut valtiosopimuksen. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että komitean työskentelyn aikana valtiokäytäntö oli kehittymättömässä tilassa nykyaikaan verrattuna. Tämä antaa aiheen tarkastaa, kuinka VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä on sovellettava nykyaikaisten valtiosopimusten yhteydessä.

Ilmauksen »voimaansaattaminen» käyttöedellytysten selvittely johtaa vastauksen antamiseen siitä, milloin määrätty lakiehdotus käsitellään VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä lepäämään jättämissään-
nöstä soveltaen. Vastaisessa tarkastelussa pidän esitysteknisistä syistä tarkoituksenmukaisena käsitellä VJ 69,1 §:n soveltamisalaa ja ilmaisua »voimaansaattaminen» sidoksissa toisiinsa sikäli, että katson molempien merkitsevän samaa. En pidä tarkoituksenmukaisena määritellä ilmaisun »voimaansaattaminen» merkityssisältöä viittaamalla sanan yleiskielen vastineisiin. Ne näyttävät johtavan toteamuksiin kuten »vain valmis valtiosopimus voidaan voimaansaattaa» ja »kun ei ole valtiosopimusta, ei ole mitään voimaansaatettavaa». Tarkastelemalla eduskuntakäytäntöä, VJ 69,1 §:n soveltamiseen liittyviä pragmaattisia näkökohtia ja säännöksen esitöitä voidaan ilmaisulle »voimaansaattaminen» löytää käyttökelpoinen merkityssisältö, jota voidaan ehkä yleistää synonyymisiä määritelmiä muistuttavien tulkintasuositusten tasolle saakka. Ilmaisun »voimaansaattaminen» on niin syvälle juurtunut kirjallisuuteen ja eduskuntakäytäntöön, ettei siitä voida luopua, vaikka ilmauksen hylkääminen usein tuntuisi tarkoituksenmukaiselta.^{12a}

ennen virallisia sopimusneuvotteluja tai pohjasopimuksen allekirjoittamista. Voidaan myös todeta, että eduskunnan taholta on usein arvosteltu menettelyä, jolla valtiosopimus tuodaan eduskuntakäsittelyyn valmiina ja sellaisessa vaiheessa, ettei siihen tietyistä kansainvälisoikeudellisista syistä voida tehdä muutoksia. Näin meneteltäessä eduskunnan reaalisen vaikutusvallan voidaan katsoa vähentyvän minimiinsä. Ks. Broms s. 276 s. Nämä näkökohdat huomioon ottaen tuntuisi varsin perustellulta tulkita HM 33,1 §:ää siten, että säännöksen katsotaan sallivan päätöksenteon valtiosopimuksista VJ 69,1 §:n mukaisessa — vähemmistön vaikutusvallan minimoivassa — järjestyksessä mahdollisimman varhain ennen lopullista päätöksentekoa valtiosopimuksesta.

^{12a} Otan esimerkiksi »voimaansaattaminen» ilmauksen käytön ongelmallisuudesta Kairan esityksen eräiden asiasisältöisten lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä (Kaira, valtiosopimukset I, s. 389 s.). Kaira kertoo, että eräissä tapauksissa laki on hyväksytty ennen sopimuksen tekemistä. Hän vertaa tätä laki-

»Voimaansaattamisen» samoin kuin VJ 69,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisala täsmentyy sitä mukaa, kun voidaan osoittaa, että tiettyyn lakiehdotukseen on sovellettava määrättyä säännöstä. VJ 69,1 §:n kanssa kilpailee joukko muita käsittelyjärjestyksiä, ensisijassa VJ 66 §:n ja VJ 67 §:n säännökset. Mikäli tiettyä lakiehdotusta ei voida pitää voimaansaattamislakina, se on käsiteltävä yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä tai normaalia perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen. »Voimaansaattaminen» ilmaisun merkityssisällön tarkastelu rajaa lepäämään jättämissäännöstä sikäli, että ulkopuolelle jääviin lakiehdotuksiin voidaan yleensä soveltaa lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §). Määrittelykenttänä ovat siis VJ 66, 67 ja 69,1 §:n käsittelyjärjestykset.

tyyppejä sellaisiin lakeihin, jotka päätetään samanaikaisesti kuin sopimus tehdään. Tästä jälkimmäisestä luokasta hän huomauttaa, ettei »aikasuhde estä puhumasta sopimuksen voimaansaattamisesta». Eräästä toisesta lakityypistä hän toteaa, että vain eräin edellytyksin »voidaan puhua sopimuksen voimaansaattamisesta». Näyttää siltä, että Kaira on valinnut termin »voimaansaattaminen» symboliksi tietylle asiantilalle (jota tässä kirjoituksessa olen kutsunut myös ristiriidan poistamiseksi valtionsisäisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden väliltä sekä harmonisoinniksi). Kuten tunnettua, tuo sana (tai termi) ei esiinny perustuslaeissa. Symbolivalinnan suoritettuaan Kaira ryhtyy käyttämään ilmausta »voimaansaattaminen» intensionaalisesti — viittaa niihin tunnusmerkkeihin, joita saman käsitteen alaan (extensioon) kuuluvilla olioilla on. Noita tunnusmerkkejä hän ei suinkaan etsi, pohdi tahi verifioi. Kaira ottaa ne suoraan niistä mielteistä, joita termi herättää — eikä asiasta jota merkintä esittää. Oleellisesti samaa tarkoittaen voidaan lausua, että Kaira käyttää luokkakäsitettä »voimaansaattaminen» ja selittää luokkakäsitteen merkityssisällön, ei luettelemalla olioiden ominaisuuksia, vaan lähtien käsitteen yleiskielen vastineiden merkityssisällöistä. Tämä tulee havainnollisesti esiin, jos merkitään termin »voimaansaattaminen» tilalle termi »harmonisointi» yllä mainittuihin Kairan lauseisiin — suoritetaan Kairan valinnasta poikkeava symbolivalinta. Termin »harmonisointi» käyttäminen vapauttaa niistä ajatuksista, joita »voimaansaattaminen» (sen yleiskielen vastineet) saattaa herättää. Vielä selvemmin tämä havaitaan, jos luovutaan yleisesti käytetyistä ilmaisuista ja annetaan tarkoitettulle käsitteelle uusi — ennen käyttämätön — symboli. Tällöin vapaudutaan kokonaan esim. harhasta, jonka mukaan »aikasuhde estää puhumasta voimaansaattamisesta». Käsittelyjärjestyksen valinnassa ei siis ole syytä kiinnittää huomiota päätöksentekomenettelyn nimeen vaan sen vaikutuksiin.

Termin »voimaansaattaminen» käyttötapa reaali kielessä saattaa tosin vastata Kairan esittämiä näkökohtia, mutta käyttötapa on osoitettava, esim. käyttämällä määrittelevien ominaisuuksien luetteloa.

3. VJ 69,1 §:N FUNKTIOISTA

Hallitusmuodon 33,1 §:n mukaan päättää valtion suhteista vieraisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin tasavallan presidentti. Valtion päämiehelle kuuluu valta päättää niistä sopimuksista, jotka aiheuttavat valtiolle velvollisuuksia muita kansainvälisen oikeuden subjekteja kohtaan. Valtion sisäinen oikeus, lainsäädäntö, ei voi toimia tekijänä, joka oikeuttaisi valtion irtautumaan sopimusvelvoitteistaan. Valtion päämiehen toimenpiteet — hänen päätöksestään tehdyt valtiosopimukset — saattavat kansainvälisoikeudellisten vaikutustensa lisäksi vaikuttaa valtion sisäisellä tasolla mm. tasapainoon presidentin ja kansanedustuslaitoksen välillä. Tämän vuoksi alkujaan lähes rajoitukseton, valtion päämiehille kuulunut valta tehdä valtiosopimuksia on rajoitettu — useimmiten valtiosäännössä — niin, että kansanedustuslaitokselle on keskeisissä kysymyksissä varattu oikeus tarkastella valtion päämiehen tarkoituksenmukaisena pitämää sopimusta, sopimusluonnosta tai suunnitelmaa ja harkintansa mukaan ratkaista, onko se hyväksyttävä.¹³

Kuten edellä jo on todettu, osallistuu eduskunta valtiosopimuksia koskevaan päätöksentekoon HM 33,1 §:n mukaan silloin, kun valtiosopimukset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä tahi »valtiosäännön mukaan muuten vaativat» eduskunnan suostumusta. Niinpä eduskunnan suorittaman valtiosopimuskontrollin alaan kuuluviksi on katsottu lainsäädäntöön kuuluvien sopimussäännösten ohella eduskunnan

¹³ Brierly, s. 320 toteaa, että demokraattinen valtiomuoto edellyttää, että sopimuksen hyväksymisessä kuullaan kansan mielipidettä. Kun se ei käytännössä ole suotavaa sopimusneuvottelujen aikana, on varattava tilaisuus neuvottelujen päätyttyä tarkastella sopimusta kokonaisuutena. Näin päädytään siihen, että valtiolla on vapaus mm. kieltäytyä sopimuksen ratifiointista.

O'Connel, s. 23 kirjoittaa, että kansanvaltainen valvonta (democratic controll) on johtanut sääntöön, jonka mukaan valtio voi kieltäytyä allekirjoitetun pohjasopimuksen ratifiointista.

Oppenheim, s. 905 toteaa saman lausumalla, että hallituksella tulee olla tilaisuus vetäytyä sopimuksen teosta mikäli kansanedustuslaitos ei anna sille suostumustaan.

Brownlie, s. 45 toteaa, tarkastellessaan valtion sisäisen ja kansainvälisen oikeuden välistä suhdetta monismi/dualismi konstruktioiden kannalta, että kansainvälisen oikeuden soveltamista valtionsisäisesti koskevat kysymykset ovat läheisessä yhteydessä valtion sisäisen valtiovallan jaon kanssa.

budjettivaltaan liittyvät valtiosopimukset silloin, kun ne edellyttävät rahasuorituksia valtiolta.¹⁴

Hallitusmuodon 33,1 §:n säännös lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten »hyväksymisestä» viittaa varsin selvästi siihen, että eduskunnan osallistuminen on luonnehdittava vaikutukseltaan pääasiassa valvon- naksi. Mikäli eduskunta ei »hyväksy» lainsäädännön alaan kuuluvaa sopimusta, ei valtiosopimusta yleensä voida tehdä. Eduskunnan omak- suma käytäntö johti HM 33 §:n tarkastelun vaikeutumiseen sikäli, että valtiosopimuksista ryhdyttiin tekemään ulkonaiselta muodoltaan kaksi erilaista päätöstä. Kuten edellä todettiin, eduskunta hyväksyy ainoassa käsittelyssä ponnien ja lainsäätämisyjärjestyksessä »voimaansaattamislain». Ulkonaiselta muodoltaan hyväksymisponsi näyttää selvemmin toteutta- van kontrollifunktion. Voimaansaattamislain hyväksyminen on ulko- naisesti arvosteltuna ensisijaisesti dualismikonstruktion vaatima lisä-

¹⁴ Ks. esim. Kaira, valtiosopimukset I, s. 175 ss. Kaira huomauttaa, että edus- kunnan tärkein oikeus on osallisuuden rinnalla lainsäädäntöön määrätä valtion tuloista ja menoista vuotuisen tulo- ja menoarvion yhteydessä.

Eräänä osoituksena siitä, että eduskunnan osallistuminen valtiosopimuksia koskevaan päätöksentekoon on ensisijaisesti valvontaa, voidaan pitää järjestelyä, jonka takia kansanedustajilla ei ole aloiteoikeutta valtiosopimuksen hyväksy- mistä merkitsevässä päätöksenteossa. Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 206.

Kaira, s. 400 ss. kuvaa eduskunnan tehtävän HM 33,1 §:n mukaan totea- malla, että eduskunnan hyväksyminen merkitsee osallisuutta sopimuksenteko- päätökseen. Kaira arvostelee »vallitsevaa mielipidettä» edustaneita, jotka Kai- ran mukaan katsovat eduskunnan tehtävän rajoittuvan »sopimuksen voimaan- saattamiseen». Ks. Erich I, s. 381 ja II s. 335 s. ja JFT 1924 s. 104 sekä Herman- son, Suomen valtiosääntö s. 166. Puhakka, LM 1931 s. 299 kirjoittaa, että eduskunta on osallinen sopimuksen tekemiseen siten, että se hyväksyy sopi- muksen. Tätä käsitystä Kaira ei myöskään hyväksy. Ks. Kaira, s. 398. Oma käsitykseni on, ettei Kairan mielipide eroa Erichin, Hermansonin ja Puhakan käsityksistä niin selvästi, kuin hän on tahtonut tehdä uskottavaksi. Jos edus- kunnan tekemää päätöstä valtiosopimuksesta tarkastellaan sen vaikutuksen kan- nalta, merkitsee niin hyväksymisponnen kuin voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksenkin hylkääminen käytännössä samaa; presidentin suunnitelma mää- rätyen valtiosopimuksen tekemisestä raukeaa.

Broms s. 135 s. kirjoittaa, että HM 33 §:n sanamuoto ei merkitse sitä, että eduskunta osallistuisi itse valtiosopimuksen tekemiseen, vaan säännöksen tarkoitus on rajoittaa eduskunnan myötävaikutuksen tarpeellisuus koskemaan valtiosopimusten tarkoittamien valtiosisäisten vaikutusten aikaansaamista. Toi- sessa yhteydessä Broms korostaa valvontafunktiota toteamalla, että HM 33,1 § merkitsee — mikäli sopimukseen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia sään- nöksiä —, ettei eduskuntaa voida sivuuttaa (s. 124).

toimenpide. Jos kuitenkin tarkastellaan VJ 69,1 §:n mukaan käsiteltävän voimaansaattamislain vaikutusta todetaan, että lakiehdotuksen hylkääminen tekee sopimuksenteon mahdottomaksi. Päätöstä voimaansaattamislaista on asianmukaista arvioida lisäämällä dualismikonstruktion tuottamiin vaikutuksiin kontrollifunktio.¹⁵ Päätöstä voimaansaattamislaista on syytä tarkastella ottamalla huomioon, että lain hylkääminen merkitsee presidentin sopimuksentekovallan kontrollia: hylkäämällä voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen eduskunta voi estää valtiosopimuksen tekemisen.

Mikäli valtiosopimuksen käsittelyssä noudatetaan blankettilakimenettelyä, lienee niin, että valtiosopimuksen arvostelu kokonaisuutena näkyy esillä olevan hyväksymisponnen käsittelyssä ja ehdotus blankettilaiksi on toissijainen. Jos sensijaan valtiosopimus tahdotaan saattaa voimaan asiasisältöisellä lailla ilman erillistä hyväksymisponntta, yhdistyvät kontrollifunktio ja voimaansaattamisfunktio samaan päätökseen. Menettelytavan vaihtaminen ponsi/blankettiyhdistelmästä asiasisältöiseen voimaansaattamiseen ei voi muuttaa perusteita, joiden mukaan voimaansaattamislakien käsittelyjärjestysten valintaa yleisesti arvioidaan. Vaikka VJ 69,1 §:n mukaan käsiteltävälle lakiehdotukselle on syytä antaa keskeiseksi sisällöksi valtiosopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistaminen, on käsittelyjärjestyksen valinnassa epäselvissä tapauksissa otettava huomioon, että voimaansaattamislain hylkäämisellä on eräitä kansainvälisen oikeuden mukaan merkitseviä seuraamuksia.

VJ 69,1 §:n syrjäytyessä yleisen lainsäätämisyjärjestyksen eduksi vahvistuu eduskunnan vähemmistön vaikutusvalta lepäämään jättämissään-
nöksen soveltamismahdollisuuden mukana. VJ 66,7 §:ssä säädetty lepää-
mään jättämissään-
nöksen soveltamismahdollisuus on varattu pelkästään valtion sisäistä käyt-
töä varten. Mikäli sen soveltamisala ulottuisi lakiehdotuksiin, jotka
tavalla taikka toisella vaikuttavat valtiosopimuksien tekemiseen, mer-
kitsisi se sitä, että vähemmistö pääsisi harjoittamaan HM 33,1 §:ssä tar-

¹⁵ Kaira (Valtiosopimusten eduskuntahyväksymisen poliittisesta merkityk-
sestä, LM 1932 s. 223) esittää näkökohtia, jotka viittaavat siihen, että voima-
saattamislaista tehtävä päätös saattaa muuttua sopimuksentekokontrollin väli-
neeksi. Hän toteaa, että eduskunta voi käsitellä blankettilakiehdotuksen ennen
kuin päätetään sopimuksen hyväksymisestä. Tällöin eduskunta on lainsäädäntö-
menettelyn muodossa jo välillisesti antanut sopimukselle hyväksymisensä, joten
on poliittisesti merkityksetöntä hyväksytäänkö sopimus vielä erillisellä päätök-
sellä.

koitettua valtiosopimuskontrollia; vähemmistö voisi estää presidentin ja eduskunnan enemmistön hyväksymän valtiosopimuksen tekemisen. VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen syrjäytyminen VJ 66 §:n käsittelyjärjestyksen eduksi merkitsisi näin ollen lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalan laajentumista alueelle, minne sen ei voida katsoa ulottuvan yhtä vähän pragmaattisista kuin teleologisistakaan syistä. Kontrollivalan muodostumisen myötä vähemmistö saisi käyttöönsä tehokkaan painostamiskeinon, sillä valtio saattaa tietyissä tilanteissa joutua erilaisten sanktioiden kohteeksi siitä, ettei tietyn sopimuksen noudattamisesta huolehdita.¹⁶

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen katson, että VJ 69,1 §:n soveltamisala on ulotettava niin laajaksi, ettei eduskunnan vähemmistö lepäämään jättämisoikeutta käyttämällä voi vaikuttaa HM 33,1 §:ssä tarkoitettuun järjestelmään, jossa presidentillä on ensisijainen päätösvalta ulkoasioissa, mutta siten, että eduskunta — käytännössä yksinkertainen enemmistö perustuslakikysymyksiä ja valtion alueen vähentämistä koskevia sopimuksia lukuunottamatta — valvoo valtiosopimusten tekemistä. Noudatettiinpa sopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden ristiriidan poistamisessa mitä menettelytapaa tahansa, VJ 69,1 §:n soveltamisala on määriteltävä tavalla, joka estää vähemmistöä lepäämään jättämisoikeutta käyttämällä johtamasta valtiota tilanteeseen, jossa vieras valtio on oikeutettu vaatimaan Suomelta vahingonkorvausta tai sopimuk-

¹⁶ Kuten edellä on todettu, valtio ei voi vedota — vaadittaessa sopimuksen noudattamatta jättämisen johdosta hyvitystä — väitteeseen, että valtion sisäinen oikeus on estänyt hallitusta toteuttamasta valtiosopimuksen velvoituksia. Mikäli valtio on sitoutunut sopimuksella määrättyyn toimenpiteeseen, on sopimuksen valtion sisäinen täytäntöönpano turvattava. Näin Oppenheim s. 44 s; Fitzmaurice, s. 92; Guggenheim, s. 31 ss. ja McNair, *Law of Treaties*, London 1961, s. 100. Brownlie s. 32 kuvaa havainnollisen oikeustapauksen (Alabama Claims arbitration). Välitysoikeuden päätöksen mukaan Yhdysvallat vaati menestyksellisesti Isolta Britannialta korvauksia sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämisestä Amerikan sisällissodan ajalta. Iso Britannia ei voinut välttää sopimusvastuutaan viittaamalla tosiasiaan, ettei maassa ollut voimassa lainsäädäntöä, jolla olisi voitu estää sopimuksen kieltämä laivojen varustaminen maan satamissa Konfederation laivastoon liittymistä varten.

Paul de Visscher, *De la conclusion des traites internationaux*. Bruxelles 1943 s. 41. toteaa Englannin oikeudesta, jossa tunnustetaan sääntö, jonka mukaan hallitus ei voi muuttaa yksipuolisesti lainsäädäntöä ilman parlamentin suostumusta, ettei näillä rajoituksilla ole kansainvälisoikeudellista merkitystä; ne eivät rajoita valtionpäämiehen oikeutta tehdä päteviä valtiosopimuksia.

sen purkamista hallituksen epäonnistuttua vähemmistön toimenpiteiden takia turvata valtiosopimuksen noudattaminen. Tällä kohden ei ole tarkoituksenmukaista rajata ilmauksen »voimaansaattaminen» merkityssisältöä tarkoittamaan vain tiettyjä, yleisimmin toistuvia ja noudatettuja sopimuksentekomenettelyjä. Valtiokäytännössä todettavissa oleva sopimuksenteon vivahdusrikkaus on valtionsisäisesti otettava huomioon sopeuttamalla VJ 69,1 §:n soveltamisala kaikki sopimustyyppit kattavaksi.

4. BLANKETITILAIN KÄSITTELYJÄRJESTYS

Valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien kohtien ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistaminen lakiehdotuksella, joka ei lainkaan sisällä asiasisältöisiä säännöksiä, on selvästi useimmin käytetty menettelytapa voimaansaattamisessa. Blankettilakimenettelyä on kirjallisuudessa selostettu perinpohjaisesti Kairan toimesta. Kaira tutki blankettilakeja ottaen huomioon menettelytavan kehityksen 30-luvun loppuun mennessä.¹⁷

Blankettilakien käyttö voimaansaattamismekanismina on suoraviivainen ja yksinkertainen. Blankettilakiehdotus esitetään eduskunnalle sopimuksenteon vaiheessa, jolloin on edistytty jo verraten pitkälle: käytävissä on eduskuntakäsittelyn aikaan joko allekirjoitettu pohjasopimus, valmis noottien vaihto tahi yleissopimus, joka on Suomen valtion edustajien toimesta allekirjoitettu tai ainakin liittymispäätös tehty. Blankettilakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana voidaan helposti todeta, että lakiehdotus on käsiteltävä VJ 69,1 §:n säännöstä soveltaen, sillä lakiehdotuksen ja valtiosopimuksen välinen yhteys on aivan ilmeinen. Tästä seuraa, että käsittelyjärjestyksen valinta on verraten yksinkertainen ajatusoperaatio. Eduskuntakäytännössä ei ole esiintynyt ongelmallisia blankettilakiehdotuksia. Näyttää siltä, että aina kun käytännölliset syyt suinkin sallivat, käytetään blankettilakimenettelyä. Vasta kun jos-

¹⁷ Ks. Kaira Suomen valtiosopimukset I s. 324 ss. Verrattaessa Kairan analyysiä blankettilakimenettelystä nykyiseen käytäntöön havaitaan, että menettely vieläkin vastaa Kairan kuvaamaa järjestelyä. Blankettilakeihin liittyvä problematiikka on näin ollen pysynyt entisenä eikä kehitys ole tuonut esiin uusia ongelmia. Ks. myös Erich, Suomen Valtio-oikeus I, s. 378 s.

tain syystä blankettilain käyttö ei ole tarkoituksenmukaista, harkitaan muiden voimaansaattamistapojen soveltamista.

VJ 69,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltaminen blankettilakeihin on yhtä ongelmatonta kuin voimaansaattamista tarkoittavan käsittelyjärjestyksen valintakin. Lepäämään jättämiskielto ulottuu kaikkiin niihin lakiehdotuksiin, jotka materiaalisia säännöksiä sisältämättä julistavat nimeltä mainitun tai muuten yksilöidyn valtiosopimuksen sisältämät, lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset voimassaoleviksi.

5. ASIASISÄLTÖISTEN VOIMAANSAATTAMIS- LAKIEN KÄSITTELYJÄRJESTYS

Lainsäädäntöteknisistä syistä, pyrkimyksestä täsmällisten käyttäytymisnormien säätämiseen johtuu, ettei blankettilakia läheskään aina voida käyttää keinona, jolla valtiosopimukseen sisältyvät säännökset saatetaan viranomaisia ja kansalaisia velvoittaviksi. Asiasisältöisten voimaansaattamislakien käyttö on blankettilakia kehittyneempi voimaansaattamismekanismi. Asiasisältöiseen lakiin pyritään sisällyttämään kaikki lainsäädännön kanssa ristiriitaiset sopimuksen säännökset. Lain valmisteluvaiheessa Suomen lainsäädännöstä poikkeavat tai lainsäädäntöön sisällyttömät, mutta lain tasoista sääntelyä edellyttävät sopimuksen kohdat poimitaan sopimuksesta esiin ja kirjoitetaan Suomessa käytettävään lakitekstin kaavaan.

Verrattaessa ehdotuksia asiasisältöisiksi voimaansaattamislakeiksi blankettilakeihin todetaan käsittelyjärjestyksen valinnan kannalta merkitsevä ero; blankettilaki on äärimmilleen pelkistetty menettelytapa, jota ei juuri voida ajatella käytettäväksi muutoin kuin sisällyttämällä lakiehdotukseen maininta tietystä valtiosopimuksesta. Asiasisältöisen lakiehdotuksen käyttö sensijaan ei pakota kirjoittamaan lakitekstiin yhtä näkyviä viittauksia valtiosopimukseen. Asiasisältöistä lakia voidaan lisäksi käyttää blankettilakia vapaammin valtiosopimuksen teon eri vaiheissa. Tällöin käsittelyjärjestyksen valinta vaikeutuu siksi, että tietyn voimaansaattamista mahdollisesti merkitsevän lakiehdotuksen yhteyksiä valtiosopimukseen on vaikeampi osoittaa ja näin ollen on myöskin vaikeampi saattaa tuon lakiehdotuksen käsittely VJ 69,1 §:n alaisuuteen. Blanketti-

lakiehdotuksen kohdalla ei juuri tekstianalyysia tarvita, kun sensijaan asiasisältöisen lain yhteydet ulkopoliittiseen päätöksentekoon on käsitteilyjärjestyksen valintaa varten selvitettävä.

Mikäli lakiehdotuksen ja tietyn valtiosopimuksen välinen yhteys voidaan osoittaa kiinteäksi ja lakiehdotus ymmärtää lainsäädännölliset esteet valtiosopimuksen noudattamiselta poistavaksi, voi kysymykseen tulla VJ 69,1 §:n käsitteilyjärjestyksen soveltaminen, jolloin lakiehdotus myös lankeaa lepäämään jättämiskiellon piiriin. Lepäämään jättämiskiellon ja voimaansaattamiskäsitteilyjärjestyksen alan selvittämiseksi on siis etsittävä sääntöjä siitä, kuinka kiinteä valtiosopimuksen ja tietyn lakiehdotuksen välisen suhteen tulee olla, jotta yleinen lainsäätämisyjärjestys syrjäytyisi voimaansaattamista tarkoittavan käsitteilyjärjestyksen eduksi.

VJ 69,1 §:n soveltamisalan tarkastelussa näyttää problemaattiseksi muodostuvan kysymys siitä, missä käsitteilyjärjestyksessä voidaan hyväksyä lakiehdotus, jonka tarkoituksena on muuttaa valtion sisäinen oikeus sellaiseksi, että vastaisuudessa jokin valtiosopimus voidaan voimaansaattaa asetuksella. Kutsun tätä menettelytapaa lainsäädännön ennakkomuuttamiseksi. Lainsäädäntömuutoksiin ryhdytään ennakolta yleensä siksi, että tahdotaan nopeuttaa ja yksinkertaistaa odotettavissa olevaa harmonisointiprosessia. Lakiehdotuksen esittämisen perusteena ei ole valtion sisäinen lainsäädäntöuudistuksen tarve. Ennakkomuuttamiseen voidaan ryhtyä mitä erilaisimmissa oloissa. Vaikeudeksi käsitteilyjärjestystä valittaessa tällaisten lakiehdotusten kohdalla saattaa muodostua se, että voimaansaattamista merkitsevät lakiehdotukset usein ulkonaiselta muodoltaan vastaavat niitä lakiehdotuksia, joiden tarkoituksena on lainsäädäntömuutos yksinomaan valtion sisäistä tarvetta varten.

Tarkastelen seuraavassa materiaalisia säännöksiä sisältävien voimaansaattamislakien problematiikkaa tarkastelemalla kirjallisuudessa esitetyjä näkökohtia, perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä eräitä lakiehdotuksia käsiteltäessä suoritettuja käsitteilyjärjestysvalintoja.

Puhakka on rakentanut dualistisen konstruktion periaatteista vapautuneen ja johdonmukaisen rakennelman valtiosopimusten lainsäädännön alaan sisältyvien säännösten eduskuntakäsittelystä.¹⁸ Vaikka Puhakka on ollut selvillä eduskuntakäytännössä kehitetystä menettelytavasta tehdä yhdestä valtiosopimuksesta kaksi erillistä päätöstä, hän ei

¹⁸ Puhakka, s. 290 ss.

alistu muotoilemaan termistöään tuon käytännön edellyttämällä tavalla, vaan katsoo, että eduskunta »hyväksyy sopimuksen lainsäätämisjärjestyksessä» (VJ 69,1 §).¹⁹ Puhakka on rakentanut konstruktionsa eduskunnan päätöksenteosta viittaamattakaan ilmaukseen »valtiosopimusten voimaansaattaminen». Seurauksena näistä termivalinnoista on, että hän voi tarkastella HM 33,1 §:ää ja VJ 69,1 §:n soveltamisalaa vapautuneena niistä siteistä, joita ilmaisu »voimaansaattaminen» tuo mukanaan. Tämän menettelyn hintana puolestaan on, että hänen luonnehdintansa ei tyydyttävästi kuvaa blankettilain ja hyväksymisponnen relaatiota eikä eduskuntakäsittelyä.²⁰

Tarkastellessaan valtiosopimusten säännösten ja lainsäädännön välisen ristiriidan poistamista Puhakka pitää tarkoituksenmukaisena menettelytapaa, jolla ennen sopimuksen voimaansaattamista lakiin sisällytetään sopimuksen edellyttämiä muutoksia »siinä nimenomaisessa ja eduskunnalle ilmoitetussa tarkoituksessa, että sopimus voitaisiin saattaa voimaan». Puhakka katsoo, että tällä menettelytavalla eduskunnan — hyväksyessään lain — voidaan katsoa antaneen hyväksymisen myös itse sopimukselle. Puhakka ei kirjoituksessaan vastaa tämän tutkimuksen yhteydessä tärkeimpään kysymykseen, onko tuollaiseen ennakkolliseen lainsäädäntömuutokseen sovellettava VJ 69,1 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä.²¹

Pidän arvokkaana Puhakan havaintoa, jonka mukaan dualistisiin konstruktioihin liittyvästä ilmauksesta »voimaansaattaminen» johtuvista näkökohdista vapaana voidaan tarkastella sopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistamisessa käytettäviä lakiehdotuksia silloinkin, kun lakiehdotuksen käsittely ei ehdottoman kiinteästi liity määrättyyn valtiosopimukseen. Jos tarkastellaan Puhakan teoriaa funktionaalisesti ja poistetaan siitä oikeustodellisuuden — eduskuntakäytännön — ja säädetyn lain (HM 33,1 § ja VJ 69,1 §) sanamuodon

¹⁹ Ks. Puhakka, s. 299 s.

²⁰ Ks. Puhakka, s. 300. Puhakka varaa ilmauksen »voimaansaattaminen» tarkoittamaan niitä asetuksia, joita annetaan valtiosopimuksen valtion sisäisen noudattamisen varmistamiseksi silloin, kun sopimus on eduskunnassa lainsäädäntöpäätöksellä hyväksytty.

²¹ Ks. Puhakka s. 298. Tässä yhteydessä jätän käsittelemättä Puhakan esittämän teorian, jonka mukaan valtiosopimus olisi alistettava eduskunnan hyväksyttäväksi silloinkin, kun se on yhdenmukainen Suomessa voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

ilmeisestä ristiriidasta johtuva semanttinen ongelma, teoriasta voidaan eristää käyttökelpoisia aineksia. Hänen näkökohtansa voidaan kääntää eduskunnan käytännön legalisoimiseksi hyväksytylle ja tässä kirjoituksessa omaksumalleni kielelle. Voidaan perustellusti väittää, että lakiehdotus on eräin lisäedellytyksin käsiteltävä VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen, mikäli tuo asiasisältöinen lakiehdotus käytännölliseltä vaikutukseltaan johtaa siihen, että lain säätämisen jälkeen tietty valtiosopimus voidaan saattaa voimaan asetusteitse.

Kaira on tutkimuksessaan tyytynyt pääasiassa kuvaamaan erilaisia asiasisältöisiä lakeja, joilla valtiosopimuksen soveltaminen turvataan, syventymättä kovinkaan tarkoin näiden lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Tarkastelemalla hänen esittämänsä esimerkkiluetteloa voidaan päätyä käsitykseen Kairan hahmottamasta asiasisältöisten voimaansaattamislakien käsittelyjärjestyksestä.²²

Näyttää siltä, että Kaira ei pidä voimaansaattamisen piiriin kuuluvina lakiehdotuksia, jotka on hyväksytty ennen yleissopimuksen tekemistä. Hän viittaa lakiin epäsideallisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä (23/28), tekijänoikeuslakiin (174/27) ja lakiin oikeudesta valokuviiin (175/27). Laeilla oli Kairan mukaan aikaansaatu sellaiset muutokset oikeusjärjestykseen, että tehtävän sopimuksen määräykset eivät enää olleet lainsäädännön kanssa ristiriidassa, joten sopimuksen ei voitu katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä. Tästä syystä Kaira toteaa mainittujen lakien jäävän voimaansaattamisen ulkopuolelle: laki on hyväksytty ennen sopimuksen tekemistä.²³ Kaira näyttää asettavan VJ 69,1 §:n soveltamisen edellytykseksi, että lakiehdotus käsitellään eduskunnassa vasta valtiosopimuksen valmistuttua ja sisältää viittauksen sopimukseen.²⁴

²² Ks. Kaira, valtiosopimukset I s. 389 ss. Kaira selostaa verraten suurpiirteisesti VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamisalaa. Niinpä hän eräässä yhteydessä kirjoittaa, että säännös tarkoittaa blankettilakeja, viittaamatta muihin voimaansaattamismekanismeihin. Tästä voisi johtua väittämään, ettei säännöstä voitaisi ulottaa muunlaista voimaansaattamista merkitseviin lakiehdotuksiin. Ks. Kaira mts. 365. Hän lausuu: »VJ 69 § 1 momentti koskee sitä sopimusmääräysten hyväksymistä, mikä tapahtuu niiden voimaansaattamista varten, siis toisin sanoen voimassaolevan käytännön mukaan blankettilain hyväksymistä.»

²³ Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 389 s.

²⁴ Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 380. Kaira toteaa lisäksi: »Jos sen-

Perustuslakivaliokunta on esittänyt eräitä yleisiä luonnehdintoja asiasisältöisillä laeilla suoritettavasta valtiosopimuksen ja valtiosisäisen oikeuden välisen konfliktin poistamisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että voimaansaattamiseen saatetaan käyttää lakia, joka suoraan sisältää ne aineellisoikeudelliset säännökset, jotka sopimuksen toteuttamiseksi on valtakunnassa saatettava voimaan.²⁵ Toisessa yhteydessä valiokunta tarkasteli voimaansaattamista verraten yksityiskohtaisesti ja huomautti, etteivät valtiopäiväjärjestyksen säännökset estä eduskuntaa jo ennen valtiosopimuksen tekemistä »hyväksymästä» sopimuksen johdosta »voimaansaattettavia» lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä siten, että niiden voimaantulosta säädetään erikseen asetuksella sen jälkeen kun valtiosopimus on tehty.²⁶ Perustuslakivaliokunta näyttää kaikin puolin omaksuneen Kairan johdolla rakennetun dualistisen teorian mukaisen analyysin VJ 69 §:n soveltamisalasta. Valiokunta on useampaan kertaan korostanut, että VJ 69 §:n säännökset voidaan jakaa kahteen ryhmään. Valtiosopimuksen hyväksymisen siten, että se tulee kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi, tulee tapahtua 69,2 §:ssä säädettyssä käsittelyjärjestyksessä eli yhdessä käsittelyssä. Sopimuksen valtiosisäinen voimaansaattaminen sensijaan suoritetaan 1 momentissa säädettyä menettelytapaa — lainsäätämisyjärjestystä ja lepäämään jättämiskieltoa — soveltaen.²⁷

Perustuslakivaliokunta ei ole pyrkinyt lausunnoissaan kovinkaan pitkälle erittelemään voimaansaattamismekanismien käyttötapoja eikä VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen ulottumista eri tyyppisiin voimaansaattamislakeihin.

Kairan esittämät näkökohdat ja perustuslakivaliokunnan niitä myötäilevät lausunnot johtavat tarkastelemaan VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamista valtiosopimuksen tekemisen eri vaiheissa. Asiasisäl-

sijaan laki säädetään samanaikaisesti kuin sopimus tehdään tai jälkeenpäin, ei aikasuhteesta puhumasta sopimuksen voimaansaattamisesta». Tätä näkökohtaa ei voida pitää tyydyttävänä VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen määrittelyssä. On todettava, että perustuslakiin ei sisälly ilmausta »voimaansaattaminen». Näin ollen tuolle toimelle konstruoidusta merkityssisällöstä ei voida johtaa sääntöjä VJ 69,1 §:n soveltamisalasta. Ks. myös alaviite 12a.

²⁵ Ks. prvl 6/He 37/1964 vp Asiak I.

²⁶ Ks. prvl 1/He 101/1966 vp. Ks. myös prvl 12/He 193/1964 vp/1965 vp Asiak III.

²⁷ Ks. prvl 12 (1965 vp)/He 193/1964 vp /1965 vp Asiak, prvl 5/He 30/1961 vp ja prvl 6/He 37/1964 vp.

töisillä laeilla suoritettavia muutoksia lainsäädäntöön valtiosopimuksen soveltamisen helpottamiseksi tai lainsäädännöllisten esteitten poistamiseksi voidaan tarkastella kolmessa eri vaiheessa. Voidaan ajatella ensin näkin, että asiasisältöinen lakiehdotus käsitellään eduskunnassa ennen sopimuksen tekemistä, so. pohjasopimuksen allekirjoittamista tai yleis-sopimuksen tekemistä. Toisena vaiheena on asiasisältöisen lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa yleissopimuksen laatimisen jälkeen, mutta aikana, jolloin Suomi ei vielä ole yhtynyt tai liittynyt tuohon sopimukseen. Kolmas vaihtoehto on lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa pohjasopimuksen allekirjoittamisen tai ratifioimisen jälkeen tahi Suomen jo liittyttyä yleissopimukseen.

5.1. Asiasisältöisen lain säätäminen ennen sopimuksen tekemistä

Eduskunnalle voidaan antaa lakiehdotus, jolle ei tarkoiteta pelkkää valtionsisäistä käyttöä. Oikeusjärjestys pyritään muovaamaan tietyn sopimusjärjestelyn edellyttämäksi ilman, että samassa yhteydessä tahdotaan päästä osallisiksi itse sopimuksesta. Mikäli lainsäädäntöuudistukseen ryhdytään ennen päätöstä Suomen liittymisestä sopimukseen, ja sopimuksen eräät kohdat resipioidaan lainsäädäntöön, jää lakiehdotuksen ja tuon valtiosopimuksen välinen yhteys verraten epämääräiseksi. Seurauksena lainsäädäntötoimesta kuitenkin on — mikäli sopimukseen myöhemmin liitytään — ettei eduskunnalla ole enää mahdollisuutta harjoittaa sopimuksenteon valvontaa. Syynä kontrollivallan liukumiselle eduskunnan ulottumattomiin on kirjallisuudessa ja eduskuntakäytännössä lähes muistutuksitta hyväksytty periaate, jonka mukaan valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamisen ja sopimuksen eduskuntakäsittelyn edellytyksenä on ristiriita sopimuksen ja lainsäädännön välillä. Jos sopimus ja lainsäädäntö ovat harmoniassa, ei voimaansaattamista eikä eduskunnan hyväksymistä enää tarvita, sillä sopimus ei kuulu »lainsäädännön alaan».²⁸

²⁸ Ks. Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä, s. 336. Eduskunnan kontrollivallan syrjäyttäminen jää tietenkin tapahtumatta, mikäli sopimus HM 33,1 §:n edellyttämällä tavalla »muutoin valtiosäännön mukaan» edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Yllä tekstissä konstruoitu tila sisältää implisiittisenä edellytyksen, että eduskunnan kontrollivalta johtuu siitä, että sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia sään-

Mikäli eduskunta hyväksyy tietyn lakiehdotuksen, jonka tarkoituksena on muuttaa lainsäädäntö vastaisuudessa ehkä tehtävän sopimuksen mukaiseksi, voidaan kysyä, onko VJ 69,1 §:n säännöstä sovellettava. Tähän antaa aiheen ensisijassa se, että lakiehdotuksen vaikutuksesta eduskunnan mahdollisuudet vastaisuudessa vaikuttaa tarkoitetun valtiosopimuksen tekemiseen saattavat jäädä vähäisiksi. Lakiehdotuksen hyväksymisen vaikutukset ulottuvat tulevaisuuteen tavalla, jota ei muihin lakiehdotuksiin liity. Onko selostetun tyyppisellä lakiehdotuksella niin kiinteä yhteys päätöksentekoon valtiosopimuksista, että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestys olisi ulotettava sitä koskevaksi? VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen funktio, valtiosopimuksia koskevan päätöksenteon rationalisoiminen sikäli, etteivät eduskunnan vähemmistöt voi yleensä — harmonisointiprosessi edellytetään tavallisen lain tasoon — vaikuttaa valtiosopimuksien tekemiseen, on nähdäkseni tällä kohden merkitsevä tekijä. VJ 69,1 §:n ytimenä olevan lepäämään jättämiskiellon välityksellä pyrittiin estämään vähemmistöjä johtamasta valtio suhteessa sopijakumppaneihin tilaan, jolloin Suomi saattaisi joutua kansainvälisen oikeuden sallimien — ja miksei kiellettyjenkin — repressaaloiden kohteeksi. Kun esillä olevan hypoteettisen asiasisältöisen lakiehdotuksen hylkääminen yhtä vähän kuin lepäämään jättäminenäkään eivät välittömästi vaikuta ulkopoliittiseen päätöksentekoon, ei VJ 69,1 § voine soveltua tuohon lakiehdotukseen. Lakiehdotuksen lepäämään jättämisen tai lain hylkäämisen jälkeenkin presidentti voi siitä riippumatta edetä kohti lopullista päätöksentekoa valtiosopimuksesta. Sopimuksen tultua tehdyksi voidaan valita voimaansaattamismekanismi, jonka käyttöön VJ 69,1 § kiistattomasti liittyy.

5.2. Asiasisältöisen lain säätäminen yhdenmukaisena sellaisen yleissopimuksen kanssa, jonka allekirjoittajavaltioihin Suomi ei kuulu tai johon Suomi ei ole liittynyt

Lakiehdotusten perusteluissa todetaan joskus, että vastaisuudessa suoritettava liittyminen tiettyyn jo voimassa olevaan sopimukseen edellyt-

nöksiä. Jos tekstissä tarkoitettu hypoteettinen valtiosopimus edellyttäisi rahasuorituksia Suomen valtiolta, jäisi eduskunnan kontrollifunktio toimintaan huolimatta siitä, että sopimus on ennakolta suoritettuna lainsäädäntömuutoksen takia harmoniassa lainsäädännön kanssa.

tää valtion sisäisen oikeuden muuttamista sopimuksen mukaiseksi. Nämä lakiehdotukset eivät ulkonaisesti tarkastellen lainkaan eroa muista lakiehdotuksista, eivätkä ne sisällä viittauksia valtiosopimuksiin. Ainoa seikka, joka osoittaa lakiehdotuksen yhteydet valtiosopimuksiin, on hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvät tiedot. Mikäli lakiehdotus hyväksytään, on seurauksena, että Suomen myöhemmin liittyessä sopimukseen, ei eduskunnan hyväksymistä sopimukselle yhtä vähän kuin voimaansaattamista lailla enää tarvita. Lakiehdotusta ei hyväksytä pelkästään valtion sisäistä tarvetta varten — vaikka se voikin olla etualalla — vaan eduskunta saattaa joutua tarkastelemaan valtiosopimusta.²⁹ Huolimatta siitä, että tietyn lakiehdotuksen hyväksymisen ainoana käytännöllisenä seurauksena saattaa olla, että vastaisuudessa suoritettun yleissopimukseen liittymisen jälkeen ei lainsäädäntötoimia yhtä vähän kuin eduskunnan suostumustakaan sopimukselle tarvita, en pidä tarkoituksenmukaisena ulottaa VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamista lakiehdotukseen vaiheessa, jolloin sopimuksentekohankkeista voidaan sanktioita luopua. Tälläkään kohden ei vähemmistö, äänestäessään lakiehdotuksen lepäämään, pääse käyttämään vaikutusvaltaa valtiosopimuksen tekemisessä, sillä lepäämään jättämisratkaisun jälkeen hallitus voi turvautua voimaansaattamismekanismeihin — kuten blankettilakimenettelyyn — jotka kiistatta kuuluvat VJ 69,1 §:n soveltamisalaan.

5.3. Eduskuntakäytännön tarkastelua

Edellä on käsitelty asiasisältöisistä voimaansaattamislajeista esitettyjä yleisiä luonnehdintoja ja pragmaattisten näkökohtien yhteydessä tarkasteltu verraten etäällä valtiosopimuksenteosta olevien lakiehdotusten käsittelyjärjestysvalintoja. Tässä osastossa tarkastelen eräitä käsittelyjärjestysvalinnan kannalta keskeisiä asiasisältöisiä lakiehdotuksia. Tarkoituksena on osoittaa eduskuntakäytännöstä ennakkotapauksia, joiden

²⁹ Kaira, valtiosopimukset I s. 389 luettelee joukon tekstissä selostettuun luokkaan kuuluvia asiasisältöisiä lakeja. Hän ei kuitenkaan määrittele kantansa niiden käsittelyjärjestykseen vaan tyytyy toteamukseen, että käytännössä on usein valmistauduttu tekemään sopimus tai yhtymään siihen siten, että etukäteen on ryhdytty lainsäädäntötoimenpiteisiin, joita sopimus nimenomaan vaatii tahi ainakin edellyttää.

varassa voitaisiin suorittaa yleistyksiä niistä periaatteista, joita noudatetaan VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamisessa asiasisältöisiin lakiehdotuksiin. Ennakkotapausten tarkastelun yhteydessä osoitetaan niitä kysymyskomplekseja, joita voimaansaattamiskäsittelyjärjestyksen käyttöön liittyy. Edellä on jo selostettu pääosa niistä pragmaattisista näkökohdista, jotka käsittelyjärjestysvalinnassa on otettava huomioon. Käsiteltyjen ratkaisujen erittelyn yhteydessä nuo yleisluontoiset lausumat saatetaan lähemmäs konkreettista päätöksentekoa, alemmalle abstraktiotasolle.

5.3.1. *Laki sotaan syyllisten rankaisemisesta*

Hallitus esitti vuoden 1945 valtiopäiville antamassaan esityksessä,³⁰ että Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton sekä Ison Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhtyneen kuningaskunnan välillä tehdyn välirauhasopimuksen määräysten täyttämistä varten säädettäisiin laki sotaan syyllisten rankaisemisesta. Lakiehdotuksen johtolause kuului: »Eduskunnan päätöksen mukaisesti ... säädetään Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton ... välillä ... tehdyn rauhansopimuksen 13 artiklan määräysten täyttämiseksi seuraavaa: »Hallituksen esityksestä, samoin kuin siitä annetusta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä ja siihen liitetystä KKO:n ja Kaarlo Kairan lausunnoista ilmenee, että lakiehdotus oli välttämätön välirauhansopimuksen 13 artiklan noudattamiseksi. Artikla oli ylimalkainen — aiheuttaen mm. mielipiteenvaihtoa siitä, tarkoittiko se pelkästään ns. sotarikollisia vai lisäksi ns. sotaan syyllisiä — ja ilmeisesti täytäntöönpanokelvoton ilman yksityiskohtaisia oikeudenkäyntimenettelyä, rikostunnusmerkistöjä ja rangaistuksia koskevia säännöksiä.³¹

Kun tarkastellaan hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä, on huomattava, että ennen esityksen antamista välirauhansopimus oli jo saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (645/44).³² Lakiin sisältyi erityisvaltuutus, jonka mukaan

³⁰ He 54/1945 vp Asiak I.

³¹ Ks. prvm 40/ He 54/1945 vp Asiak I.

³² VJ 69,1 § on laadittu ottamalla huomioon, että ristiriita valtiosopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välillä voi esiintyä sekä perustuslain että tavallisen lain tasolla. Säännökseen sisällytetty lepäämään jättämiskielto tarkoittaa sekä tavallista että perustuslain säätämisyjärjestystä. VJ 67 §:ssä säännellyn perustus-

»Mainittujen säännösten (välirauhansopimus) toimeenpanemiseksi ja soveltamiseksi tarvittavat tarkemmat määräykset annetaan asetuksella.» Valtuutukseen perustuen oli ennen nyt esillä olevan lakiehdotuksen käsittelyä annettu useita asetuksia.³³ Syystä, jota käytettävänäni olleista asiakirjoista ei voida varmasti selvittää, sotaan syyllisten syyttämistä ja rankaisemista tarkoittavan välirauhansopimuksen 13 artiklan noudattamisesta ei tahdottu huolehtia välirauhansopimuksen voimaansaattamislakiin sisältyneen valtuutuksen perusteella asetusteilse, vaan katsottiin tarkoituksenmukaiseksi säätää laki.

Näyttää siltä, että sotasyylisyyslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä ed. Leikola esitti osuvimman selonteon syistä, joiden johdosta 13 artiklan täyttämistä ei suoritettu asetuksella. Leikola siteerasi välirauhansopimuksen 13 artiklaa, mainitsi, että sopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja huomautti, että melkoinen joukko sotarikoksista syytettyjä henkilöitä oli vangittu. Leikola jatkoi, että hallituksella oli täydet valtuudet hoitaa kysymys asetusteilse. Hallitus ei kuitenkaan ilmeisesti tahtonut ottaa ratkaisevaa askelta yksin ja tahtoi eduskunnan taakseen. Tähän puheenvuoroon ei valtio-

lain säätämisyjärjestyksen kohdalla kielto merkitsee käsittelyjärjestyksen kannalta sitä, että lakiehdotus voidaan hyväksyä ilman kiireelliseksi julistamista 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä jo sillä vaalikaudella, jolla lakiehdotuksen eduskuntakäsittely aloitetaan. Ks. Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä s. 347. Käytän tästä käsittelyjärjestyksestä ilmausta »supistettu perustuslain säätämisyjärjestys». Ks. Saraviita, s. 336, alaviite 1. Selvyyn vuoksi on supistettu perustuslain säätämisyjärjestys erotettava nyt esillä olevan kysymyksen käsittelyssä normaalista perustuslain säätämisyjärjestyksestä, sillä käsittelyjärjestyksen ero osoittaa rajankäyntiä voimaansaattamislakien ja muiden lakien välillä. Supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyt lakiehdotukset ovat asiasisältöisen voimaansaattamislain määrittelyssä erityisen tarkoituksenmukaisia, sillä valittu käsittelyjärjestys näkyy yleensä puhemiehen menettelytapaehdotuksessa viittauksena VJ 69,1 §:n säännökseen. Käsiteltäessä tavallisen lain tasolla ristiriidan poistavia voimaansaattamislakeja käsittelyjärjestyksiä ei voida pitää ennakkotapauksina, sillä yleensä ei voida osoittaa, että käsittelyjärjestyksenä tietyn lakiehdotuksen kohdalla on ollut VJ 69,1 §.

³³ Ks. esim. asetus eräiden henkilöiden vapauttamisesta syytteestä ja rangaistuksesta (646/44), asetus valtioneuvoston oikeuttamisesta lakkauttamaan erinäiset yhteisöt (647/44), asetus välirauhansopimuksen kauppa-alueita koskevien määräysten toimeenpanosta (761/44), asetus sotakorvausteollisuuden järjestämisestä (713/44) ja asetus sotakorvausteollisuuden järjestämisestä annetun asetuksen muuttamisesta (957/44).

neuvoston jäsenten toimesta suoraan vastattu. Sensijaan pääministeri Paasikivi, oikeusministeri Kekkonen ja ministeri Svento käsittelivät esillä olleen lakiehdotuksen ja välirauhansopimuksen 13 artiklan välistä suhdetta.

Pääministeri Paasikivi korosti, että lakiehdotuksen tarkoittama taannehtiva rikoslainsäädäntö »päädettiin jo silloin, kun Suomen eduskunta syksyllä katsoi olevansa pakotettu hyväksymään välirauhansopimuksen ja sen 13 artiklan. »Silloin säädettiin myöskin juuri se taannehtiva lainsäädäntö, josta nyt on puhe», pääministeri jatkoi, »(sen) täytäntöönpanosta, täytäntöönpanomääräyksistä, nyt on kysymys». Ministeri Svento tarkasteli kysymystä kansainvälisen oikeuden kannalta ja huomautti, että kysymys on kansainvälisen oikeuden ja valtiosisäisen oikeuden välisestä kollisiosta, ja kansainvälinen oikeus on asetettava etusijalle. Kysymys on välirauhansopimuksen 13 artiklan sisältämästä imperatiivisesta oikeusnormista,» eikä mistään muusta.»^{33a}

Kun välirauhansopimus oli voimaansaatettu perustuslain kanssa ristiin riidassa olevana supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, olisi sotaan syyllisten rankaisemisesta ilmeisesti voitu valtuutukseen viitaten säätää asetuksella. Olihan oloihimme nähden suunnaton sotakorvausteollisuus pääosalta toteutettu samaan valtuutukseen nojaavalla asetuksella, eräät yhdistykset lakkautettu ja eräiden henkilöiden yleisestä armahduksesta ja abolitiosta säädetty asetuksella.³⁴

^{33a} Ks. 1945 vp ptk s. 849 s. (ed. Leikolan puheenvuoro), s. 934 s. (pääministeri Paasikiven puheenvuoro) ja s. 968 s. (ministeri Sventon puheenvuoro).

Lakiehdotuksen ja perustuslain välisestä suhteesta voidaan yleistäen todeta kaksi kohtaa, joissa lakiehdotus oli vastoin perustuslakia: kansalaisten perusoikeudet (mm. taannehtiva lainsäädäntö) ja satunnaisten tuomioistuinten asettamiskielto (HM 60,2 §). Voidaan ehkä ajatella, että sotaan syyllisten rankaiseminen oli suoritettavissa asetusteitse välirauhansopimuksen artiklan sisältämän velvoitteen toteuttamistoimenä mutta ko. valtiosopimus ei kattanut tuomitsemismenettelyä yleisten tuomioistuinten ulkopuolella. Siitä säätäminen ei olisi ollut mahdollista asetuksella. Tähän on kuitenkin todettava, että koko lakiehdotus luonnehdittiin välirauhansopimuksen toteuttamistoimenpiteeksi. Jos tuomioistuinta ei katsottu voitavan perustaa välirauhansopimuksen voimaansaatamislakiin perustuvan valtuutuksen nojalla ja sen vuoksi tahdottiin käyttää lakia, olisi se ainakin voitu käsitellä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä valtiosopimukseen viitaten.

³⁴ Merikoski totesi mielestäni oikein yllä selostetusta menettelytavasta, että toimenpiteet olisi voitu ja pitänytkin toteuttaa välirauhansopimuksen täytäntöön-

Kun tarkastellaan lakia sotaan syyllisten rankaisemisesta todetaan, että se muistutti asiasisältöistä voimaansaattamislakia sikäli, että laki sisälsi oikeusnormit, joita käyttäen välirauhansopimuksen 13 artiklaa voitiin valtion sisäisesti soveltaa. Tästä huolimatta — vaikka lakiehdotuksen johtolauseeseen sisältyi selvä viittaus valtiosopimukseen — ei lakiehdotusta käsitelty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.

Menettelytapa johtaa ajattelemaan, voidaanko VJ 69,1 §:ää käyttää voimaansaattamiseen suksessiivisesti siten, että valtiosopimuksen kohdat voimaansaattetaan useammilla erillisillä voimaansaattamistoimenpiteillä. Tälle menettelylle ei nähdäkseni ole estettä.³⁵

Mikäli katsotaan, että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä ei voida käyttää useaan kertaan saman valtiosopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä, joudutaan ilmeisesti perääntymään dualistiseen konstruktion nojaavasta selityksestä HM 33,1 §:n ja VJ 69,1 §:n välisestä suhteesta. Tyyppilliseen monistiseen tapaan voidaan ajatella, että eduskunta käytti kontrollivaltaansa valtiosopimuksen »hyväksymiseksi» säädetyn lain (645/44) VJ 69,1 §:n mukaisessa järjestyksessä suoritetun eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tällöin voidaan ehkä väittää, että sopimukseen asiallisesti liittyvät, vastaisuudessa käsiteltävät lakiehdotukset eivät enää ole valtiosopimuskontrollin piiriin kuuluvia vaan pelkästään valtion sisäisistä syistä säädettäviksi ehdotettuja lakeja. Tämän sinänsä johdonmukaisen analyysin heikkoudet ovat ilmeisiä. Se merkitsisi poikkeamista koko itsenäisyyden ajan noudatetusta dualistiseen konstruktion nojaavasta menettelytapatraditiosta ja kirjallisuudessa samoin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa toistetuista näkökohdista. Lisäksi sitä voidaan arvostella huomauttamalla, että se olisi merkinnyt aikanaan arveluttavan suuren vaikutusvallan muodostumista pienelle vähemmistölle: voidaan pitää todennäköisenä, että sotaan syyllisten rankaisemista tarkoitaneen lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamisen estäminen ei olisi jäänyt vaille ulkopoliittisia seuraamuksia. Tämä puolestaan olisi merkin-

panolakiin nojautuvalla asetuksella. Ks. oikeustieteellisen tiedekunnan pöytäkirja 14.9.1945 19 §. Ko. lausuman arvioinnista ks. Sipponen s. 375 alaviite 89 ja s. 441. Sipponen katsoo, ettei lakia vastaan ollut muodollisessa suhteessa muistuttamista. Hän ei liene kiinnittänyt huomiota valintaan VJ 67 §:n ja 69,1 §:n välillä.

³⁵ Ks. s. 31 jossa todetaan, että valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea piti muitakin kuin luettelemiaan voimaansaattamismekanismeja mahdollisina ja katsoi VJ 69,1 §:n soveltuvan kaikkiin käytettävissä oleviin menettelytapoihin.

nyt VJ 69,1 §:n tarkoituksen syrjäyttämistä: käsittelyjärjestyksellä pyrittiin poistamaan tai ainakin minimoimaan vähemmistön vaikutusvalta eduskunnan käsitellessä ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä.

Mikäli katsotaan, että sotaan syyllisten rankaisemista tarkoittaneen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä ei tahdottu luopua dualistisesta ajattelutavasta, on vaikea löytää perusteluja sille, ettei ehdotusta käsitelty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Muodostihan tuo laki välttämättömän edellytyksen — kun asetusta ei käytetty — väli-
rauhansopimuksen 13 artiklan täytäntöönpanolle. Jos eduskunnan vähemmistö olisi käyttänyt oikeuttaan estää lakiehdotuksen kiireelliseksi julistaminen, ei sotaan syyllisiä ehkä olisi voitu syyttää ainakaan niin laajan rikostunnusmerkistön perusteella, kuin hallituksen esitykseen sisältyneessä lakiehdotuksessa tarkoitettiin.

Voidaan väittää, että sotaan syyllisten rankaisemisesta annettu laki (890/45) säädettiin aikana, jolloin käsittelyjärjestys oli huomion kohteena vain relaatiossa VJ 66 §/VJ 67 §. Voi olla, ettei VJ 69,1 § tuona poliittisesti epävakana aikana joutunut pohdiskelun kohteeksi lainkaan. Olenkin esittänyt lain tässä yhteydessä esimerkkitapauksena siitä, kuinka vaikeita käsittelyjärjestysongelmia syntyy, kun HM 33 §:n ja VJ 69,1 §:n välisen suhteen tarkastelu on kirjallisuuden ja eduskuntakäytännön paineen edessä erotettava semanttisesta tulkintataustastaan.³⁶

5.3.2. Vekseli- ja shekkilait

Hallituksen esityksessä uudeksi vekselilaksi todettiin, että 17.6.1930 Genevessä pidetyssä vekselioikeuskonferenssissa hyväksyttiin yhtenäinen vekselilaki ja sen voimaansaattamista tarkoittava yleissopimus. Suomi

³⁶ Laki sotaan syyllisten rankaisemisesta ei ollut ainoa rauhansopimuksiin liittyvä ja käsittelyjärjestykseltään kiistanalainen laki. Ks. esim. Laki sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamisesta (698/47). Tuon lain ainoan pykälän 1 momentti kuului: »Sen sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi, johon Suomi on Sosialististen Neuvostotasavaltain Liitolle sitoutunut 10 päivänä helmikuuta 1947 Pariisissa allekirjoitetun rauhansopimuksen 23 artiklassa tarvittavat tarkemmat määräykset annetaan asetuksella.» Tämä laki käsiteltiin aikanaan eduskunnassa VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä VJ 69,1 §:ää soveltamatta. Ennen sen käsittelyä oli supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty Laki Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton... välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä (690/1947). Laki oli

oli eräs sopimuksen allekirjoittajavalloista. Hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus vekselilaiksi vastasi Genevessä hyväksyttyä yhtenäislakia.³⁷

Hallituksen esitykseen sisältyi blankettilakimenettelyyn kuuluvaa ponsilauselmaa vastaava ehdotus, että »Eduskunta hyväksyisi ... tehdyt kolme sopimusta, mikäli ne koskevat lainsäädäntöä ...» sekä kolme lakiehdotusta, joista ensimmäisenä oli ehdotus vekselilaiksi. Lakiehdotuksen johtolause sisälsi viittauksen Geneven sopimukseen: »Sitten kun Genevessä pidetyssä kansainvälisessä konferenssissa on kesäkuun 7 päivänä 1930 tehty yhteisestä vekselilaista yleissopimus, johon myöskin Suomi on liittynyt, säädetään täten, Eduskunnan päätöksen mukaisesti ...»³⁸

Hallituksen esitykseen sisältyi vekselilakiehdotuksen lisäksi ehdotus laiksi valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta annetun lain muuttamisesta, jonka johtolauseeseen ei ehdotettukaan viittausta Geneven sopimukseen. Suuren valiokunnan ehdotuksesta vekselilakiehdotuksen johtolauseesta poistettiin viittaus Geneven sopimukseen ja lakiehdotus hyväksyttiin III käsittelyssä ilman johtolauseeseen alkujaan sisällyntä sopimusviittausta.³⁹ Samalla kun lakiehdotus päätettiin III käsittelyssä, hyväksyttiin ainoassa käsittelyssä sopimusta tarkoittanut hyväksymisponsi.⁴⁰

tyypillinen blankettilaki. Yllä tekstissä esittämäni näkökohdat sopivat sotakorvausvelvollisuuden täyttämisen turvaamista tarkoittaneeseen lakiin (698/1947).

³⁷ He 1 ja 2/1932 vp Asiak I—II.

³⁸ He 2/1932 uudeksi shekkilaksi oli samankaltainen.

³⁹ Ks. svm 18/He 1/1932 vp Asiak I—II. Valiokunta ei lainkaan perustellut muutosehdotusta.

⁴⁰ Ks. 1932 vp ptk s. 469 s. Keskustelussa Ståhlberg puuttui hallituksen ponsiehdotuksen sanamuotoon. Hallituksen ehdotuksen mukaan »eduskunta hyväksyy ... tehdyt kolme sopimusta, mikäli ne koskevat lainsäädäntöä» Ståhlberg väitti, ettei sopimuksia perustuslain mukaan »voida hyväksyä» ainoassa käsittelyssä, mikäli ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, sillä hyväksyminen on käsiteltävä III käsittelyssä. Tämän vuoksi hän ehdotti muotoa »mikäli ne vaativat eduskunnan suostumusta». Hän totesi, että lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset oli jo sisällytetty esillä olleisiin lakiehdotuksiin joten hyväksymisponsi saattoi koskea vain erästä sopimukseen sisällyntä »lainsäädännön sitomista» (vekselileimaveroa). Ståhlbergin esittämästä näkökohdasta näyttää johtuvan, että mikäli leimaveroa koskevia säännöksiä ei olisi sopimukseen sisällytynyt, olisi lakiehdotus riittänyt »sopimuksen hyväksymiseksi» ja erillinen ponsi olisi ollut tarpeeton. Näyttää siltä, että Ståhlbergin ajattelu pohjautuu VJ 69,1 §:n ja HM 33,1 §:n sanamuodon mukaiseen tulkintaan ja muistuttaa läheisesti Puhakan käsitystä voimaansaattamismekanismista.

Vekselilain ja siihen liittyvän lain käsittelyn kohdalla ei asiakirjoista ole saatavissa selvitystä sille, ajateltiinko lakiehdotuksen hyväksymispäätöksen syntyvän VJ 66 vai VJ 69,1 §:n säännöstä soveltaen. Menettely, jossa yhtä aikaa päätettiin III käsittelyssä olevista lakiehdotuksista ja ainoassa käsittelyssä hyväksymisponnosta, jotka kaikki pohjautuivat samaan sopimukseen, antaa aiheen — verrattaessa menettelyä blankettilakien käsittelyyn — väittää, että käsittelyjärjestyksenä pidettiin VJ 69,1 §:ää, varsinkin kun säännökseen täysistuntopuheenvuorossa viitattiin.⁴¹ Jos hyväksytään väite, että vekselilaki säädettiin VJ 69,1 §:ää soveltaen, on kiinnitettävä erityinen huomio hyväksyttyyn muutokseen vekselilain johtolauseeseen. Kun II käsittelyssä hyväksytystä johtolauseesta oli poistettu viittaus valtiosopimukseen (yleissopimukseen) ja lakiehdotus katsotaan käsitellyksi VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, ei voida väittää, että VJ 69,1 §:n soveltamisen välttämättömänä edellytyksenä on itse lakiehdotuksesta ilmiäyvä tieto määrätystä valtiosopimuksesta, jonka voimaansaattamista lakiehdotus tarkoittaa.

Toisena tuntomerkkinä VJ 69,1 §:n soveltamiselle voidaan vekseli- ja shekkilakien käsittelystä ehkä johtaa toteamus, että voimaansaattamislain lisäksi eduskunnan päätettävänä samalla kertaa oleva VJ 69,2 §:n mukaan käsiteltävä ehdotus päätöslauselmaksi, jolla eduskunta ainoassa käsittelyssä hyväksyy tietyn valtiosopimuksen, indikoi VJ 69,1 §:n soveltamista lakiehdotukseen.

5.3.3. Merialueita ja niiden käyttöä koskevat yleissopimukset

Noin kolmekymmentä vuotta vekseli- ja shekkilakien hyväksymisen jälkeen käsiteltiin eduskunnassa merialueita ja niiden käyttöä kos-

Ks. ed. s. 160. Ståhlbergin ehdotuksen tultua hyväksytyksi myöhemmissä vastaavissa tilanteissa on säännöllisesti käytetty hänen ehdottamaansa fraasiksi muodostunutta sanontaa »eduskunta hyväksyy ne yleissopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumusta». Asia erikseen on, että Ståhlbergin ajattelutapa ei ollut sopusoinnussa jo ehdotuksen tekemisen aikaan vakiintuneen dualistisen menettelyn kanssa eikä hyväksymisponnen funktioita kirjallisuudessa selitetä vakiintuneen käsityksen mukaan hänen esittämällään tavalla. Ståhlberg ei lainkaan kiinnittänyt huomiota ilmaisujen »hyväksyminen» ja »voimaansaattaminen» merkityksen eroon.

⁴¹ Ks. 1932 ptk s. 470, ed. Ståhlbergin puheenvuoro.

kevaa yleissopimusta, joka oli tehty vuonna 1958 Genevessä. Vuoden 1964 valtiopäiville annettiin sarja hallituksen esityksiä.⁴² Sarjan ensimmäinen esitys sisälsi Geneven sopimukset, blankettilakiehdotuksen ja ehdotuksen hyväksymisponneksi. Esityssarja rakentui periaatteelle, jonka mukaan esityksistä ensimmäinen sisälsi sopimukset, ja muut asiasisältöisiä lakiehdotuksia, jotka liittyivät ensimmäiseen esitykseen sisältyneeseen sopimukseen, tarkoittaen kukin osaltaan tietyn sopimuksen tai sopimuksen osan voimaansaattamista.⁴³

He 91/1964 sisälsi ehdotuksen perustelulauselmaksi (ponsiehdotuksen), joka vastasi muodoltaan blankettilakiehdotusten yhteydessä käytettävää ja oli samanlainen, kuin vekseli- ja shekkilakien III käsittelyn yhteydessä hyväksytty ponsi: »... Eduskunta hyväksyisi... (sopimusten) määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumusta.» Tämän lisäksi samaan hallituksen esitykseen sisältyi tyypillinen blankettilakiehdotus, jonka esittämistä hallitus perusteli toteamalla, että yleissopimus sisältää sellaisiakin lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, joita erikseen annettavat hallituksen esitykset (He 92—97/1964) eivät koske.⁴⁴

Kaikki ehdotukset tulivat yhtä aikaa III käsittelyyn ja ponsiehdotus ainoaan käsittelyyn. Vaikka puhemiehen menettelytapaehdotus ei sisäl-

⁴² Het 91—97/1964 vp.

⁴³ Ks. He 91—97/1964 vp Asiak III. He 91: Hallituksen esitys Genevessä vuonna 1958 tehtyjen merialueita koskevien yleissopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä, He 92: hallituksen esitys laiksi Suomen aluevesien rajoista annetun lain muuttamisesta, He 93: hallituksen esitys laiksi eräiden vedenalaisten johtojen suojelemisesta, He 94: hallituksen esitys laiksi meren piläämisen ehkäisemisestä, He 95: hallituksen esitys laiksi kalastuslain 108 §:n muuttamisesta, He 96: hallituksen esitys laiksi tutkinnan toimittamisesta ja pakkokeinojen käyttämisestä ulkomaisessa aluksessa tehdyn rikoksen johdosta eräissä tapauksissa ja He 97: hallituksen esitys mannermaajalustalaiksi. Kunkin hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin niihin Geneven sopimuksiin tai sopimusten kohtiin, joiden voimaansaattamiseksi ao. hallituksen esitykseen sisältynyt lakiehdotus oli tarkoitettu.

⁴⁴ Hallituksen menettelyä voidaan kuvata toteamuksella, että asiasisältöiset lakiehdotukset eivät kattaneet kaikkia yleissopimusten lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, joten asiasisältöisillä laeilla kattamatta jääneet sopimuksien säännökset voimaansaatiin en block blankettilailla. Blankettilakien johdonmukaista ajattelua huonosti tyydyttävä sanamuoto tuli tällöin erityisen selvänä esiin, sillä blankettilakiehdotuksen mukaan (ehdotus laiksi vuonna 1958 tehdyn merialueita koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä) yleissopimus »hyväksyttiin blankettilailla», kun taas asiasisältöiset lakiehdotukset (He 92—97/1963) eivät sisältäneet mitään »eduskunnan hyväksymiseen»

tänytkään viittausta VJ 69,1 §:ään, voidaan pitää ilmeisenä, että lakiehdotukset käsiteltiin VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Tähän kannanottoon antaa aiheen hyväksymisponnen yhtäaikaan käsittely lakiehdotusten kanssa sekä se, että blankettilakiehdotus, joka kiistatta on käsiteltävä VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, hyväksyttiin yhtä aikaa ja samaan tapaan asiasisältöisten lakiehdotusten kanssa.

5.3.4. Pohjoismaiden neuvosto

Vuonna 1955 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys Suomen liittymisestä Pohjoismaiden neuvostoon. Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnon ja totesi, että Pohjoismaiden neuvoston toiminta tapahtuu perussääntöjen pohjalta, jotka on hyväksytty kussakin neuvostoon kuuluvassa maassa erikseen, vaikka asiallisesti saman sisältöisinä. Valiokunta huomautti, että neuvosto on siihen kuuluvien maiden kansanedustuslaitosten ja hallitusten yhteinen neuvottelualue, joka voi päättää ainoastaan suositusten esittämisestä neuvostoon kuuluvien maiden hallituksille. Perussäännöt eivät sisällä aineellista laatua olevia vaan pelkästään muodollisia velvoituksia kullekin maalle. Valiokunta lausui, että Pohjoismaiden neuvostoon liittyminen koskee Suomen suhteita ulkovaltoihin, joten se on hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentille kuuluva asia. Eduskunnan myötävaikutus on tarpeen kuitenkin jo siitä syystä, että jäsenyydestä koituu valtiolle taloudellisia velvoituksia. Vielä valiokunta korosti, että Suomen liittyttyä neuvostoon on perussääntö hyväksyttävä ja päätettävä kysymykset, jotka liittyvät kansanedustajien valitsemiseen neuvoston jäseniksi.⁴⁵

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, tarkoitettiin hallituksen esityksellä ennakkollisen hyväksymisen antamista Pohjoismaiden neuvostoon liittymiselle. Liittymiseen kuuluvat käytännölliset — sopimuksen toteuttamista ja voimaansaattamista tarkoittavat — toi-

viittaavaa mainintaa. Kuten hallituksen esityksistä ilmeni, ei blankettilailla ollut muuta sisältöä kuin voimaansaattaa ne sopimussäännökset, joita asiasisällöiset lait eivät kattaneet. Kuitenkin blankettilain nimi viittaisi johonkin sanotun lain sellaiseen funktioon, jota asiasisällöisillä lakiehdotuksilla (He 92—97/1964) ei ollut.

⁴⁵ Ks. He 103/1955 vp Asiak III:1. Sipponen (s. 480) on käsitellyt esitykseen liittyneen lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä.

menpiteet jätettiin myöhemmin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunnan selonteosta ilmenee lisäksi, että Pohjoismaiden neuvoston perustamisessa tahdottiin luopua käytetystä juhlamuotoisesta sopimuksentekomenettelystä, mutta liittyminen neuvostoon katsottiin ulkopoliittiseen päätöksentekoon kuuluvaksi. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kansainvälisessä oikeudessa vallitsee sopimuksen muotoa koskeva vapaus, ei tavallisuudesta poikkeava menettelytapa voi riittää perusteluksi väitteelle, ettei Pohjoismaiden neuvostoon liittyminen ollut HM 33 §:ssä ja VJ 69 §:ssä tarkoitettu päätöksenteko valtiosopimuksesta. Valtiosopimuksen sisältö tiivistettiin perussäännöksi, jonka laatimisessa tosin ei käytetty yleisintä valtiosopimuskavaa. Perussäännöistä neuvoteltiin kuitenkin valtioiden kesken.^{45a}

Perustuslakivaliokunnan tarkoittamiin, Suomen liittymisestä Pohjoismaiden neuvostoon johtuviin toimenpiteisiin ryhdyttiin vielä samana vuonna. Hallitus ehdotti antamassaan esityksessä, että eduskunta hyväksyisi Pohjoismaiden neuvoston perussäännön ja erillisen — asiasisältöisen — lakiehdotuksen, jonka nojalla eduskunta valitsisi 16 edustajaa tuohon yhteistyöelimeen.^{45b} Hallituksen esityksen perusteluissa lausut-

^{45a} Ks. He 82/1955 vp Asiak III ja sen liitteenä olevaa prvl 8/1955 vp. Broms, s. 363 kertoo, että esitys annettiin laajojen valmistelujen ja neuvottelujen jälkeen. Kun asiaa käsiteltiin ulkoasiainvaliokunnassa päätettiin hankkia selvitykset hallituksen kannasta sekä pääministerin Moskovassa käymistä asiaan liittyneistä neuvotteluista.

^{45b} Parlamenttien välisen liiton pohjoismaisen ryhmän kokouksessa Tukholmassa 1951 esitti Tanskan entinen pääministeri Hans Hedtoft aloitteen kiinteän pohjoismaisen yhteistyöelimen perustamiseksi. Ehdotus hyväksyttiin ja asetettiin komitea laatimaan sääntöehdotusta suunniteltua järjestöä varten. Sen jälkeen kun Suomen edustajat olivat kieltäytyneet perustettavan järjestön jäsenyydestä Kööpenhaminassa vuonna 1952 pidetyssä kokouksessa Skandinavian maiden ulkoministerit päättivät antaa laaditun ehdotuksen parlamenttien käsiteltäväksi. Ks. Wendt, Frantz: The Nordic Council and co-operation in Scandinavia. Copenhagen 1959 s. 103. Yleisimmin käytetystä valtiosopimuksen tekotavasta poikkeamista perustelee v. Bonsdorff sillä, että menettelyn tarkoituksena on korostaa, ettei Pohjoismaiden yhteistyötä pidetä ulkopoliittikkana sanan perinteellisessä merkityksessä (Alueellinen yhteistyö kansainvälisessä politiikassa. Helsinki 1967 s. 92).

Perussäännön voimaansaattamistoimenpiteistä huolehdittiin eri maissa eri tavoin. Tanskassa säädettiin laki Pohjoismaiden neuvostosta, ja perussääntö sisällytettiin lakiin. Islannissa ja Norjassa perussääntö hyväksyttiin parlamentin päätöksellä. Ruotsissa perussääntö hyväksyttiin lainsäätämisyjärjestyksessä (kungl. förordning 20. 8. 1952/nr 618 om stadga för Nordiska rådet). Ks. Pet-

tiin, että perussääntöön ei »voitane katsoa sisältyvän» lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, jonka vuoksi se vain asiallisen tärkeytensä vuoksi sekä siksi, että neuvoston jäsenyydestä aiheutuu Suomelle kuluja, edellytti eduskunnan hyväksymistä. Erillisen lakiehdotuksen antamista hallitus perusteli toteamalla, että eduskunnan on neuvostoon valittava edustajia, mikä ilman lainsäädäntötointa olisi valtiopäiväjärjestyksen vastaista. Eduskunnan tehtävistä on säädettävä tyhjentävästi perustuslaissa, minkä vuoksi lakiehdotus poikkeuksena perustuslaista ehdotettiin käsiteltäväksi VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.

Kun tarkastellaan hallituksen esitykseen sisältyneen perussäännön 2 §:ää — jonka hallitus väitti olevan yhdenmukainen lainsäädännön kanssa, eikä niinollen tarvitsevan voimaansaattamista lailla — todetaan siinä olevan mm. säännös, jonka mukaan »Neuvostoon kuuluu Norjan suurkäräjien ja ... Suomen eduskunnan keskuudestaan valitsemina edustajina kustakin kuusitoista jäsentä.» Nähdäkseni tuo säännös oli ristiriidassa perustuslain kanssa, kuten hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen perusteluissa todettiin. Perussääntöä ei olisi voitu soveltaa käytäntöön ilman lakiehdotuksen hyväksymistä, jos perussääntö olisi yksinään käsitelty eduskunnassa ainoassa käsittelyssä.

Hallituksen ehdottama, sittemmin hyväksytty menettelytapa muistutti blankettilakimenettelyä: hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus ponsipää-tökseksi valtiosopimuksen hyväksymisestä ja erillinen lakiehdotus. Erona blankettilakimenettelyyn oli, että blankettisäännösten asemasta ehdotettiin käytettäväksi asiasisältöistä lakia. Asiasisältöisen lakiehdotuksen asemasta olisi ehkä voitu käyttää blankettilakia.

Vaikka päätöksenteko hallituksen esitykseen sisältyneistä ehdotuksista ilmeisen selvästi muistutti päätöksentekoa valtiosopimuksesta, joka sisälsi Suomen voimassa olevan lainsäädännön kanssa ristiriitaisia säännöksiä — edellytti eduskunnan valitsevan jäsenet Pohjoismaiden neuvostoon —, ei lakiehdotukseen sovellettu VJ 69,1 §:n säännöstä. Lakiehdotus hyväksyttiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä kiireelliseksi julistamismenettelyä noudattaen.⁴⁶ Käsittelyjärjestysvalinta on mielestäni kiistanalainen seuraavista syistä:

ren, Nordiska Rådet. Ett egenartat folkrättssubjekt. Nordisk tidskrift för internationelle ret. 1959 s. 114. ja Espersen, Ole; Indgåelse og opfyldelse af traktater s. 240.

⁴⁶ Ks. 1955 vp ptk s. 1941. Samoja periaatteita sovellettiin lakiin Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/60), jolla kumottiin yllä teks-

— perussäännön hyväksyminen oli tyypillinen eduskunnan suorittama valvontaa merkinnyt toimenpide, perussäännön hylkäämällä eduskunta olisi voinut estää liittymisen Pohjoismaiden neuvostoon,

— hyväksymispäätökseen liittynyt asiasisältöinen lakiehdotus oli perussäännön voimaansaattamistoimenpide, sillä lakiehdotusta hyväksymättä eduskunta ei olisi voinut valita edustajiaan. Suomen osallistuminen Pohjoismaiden neuvoston toimintaan perussäännön tarkoittamalla tavalla olisi estynyt siksi, kunnes edustajain vaalista olisi säädetty,

— kaikki voimaansaattamismenettelyn tunnusmerkit, perussääntö, tieto sopijapuolista ja ilmeinen ristiriita valtion sisäisen lainsäädännön ja perussäännön välillä oli todettavissa.

tissä tarkoitettu laki. Broms, s. 364 ss selostaa Hen 103/1955 käsittelyä ulkoasiainvaliokunnassa. Hänen esityksestään ilmenee, että ulkoasiainvaliokunnassa oli käsittelyjärjestyksestä keskusteltu ja kuultu asiantuntijana Kairaa. Kaira päätyi perussääntöä tarkasteltuaan toteamukseen, ettei asia koske lainsäädäntöä, joten blankettilaki ei ole tarpeen. Kairan mielestä kysymyksessä ei ollut sellainen perussääntö, joka olisi valtioiden välinen sopimus ja sitoisi valtioita sopimuksen tavoin.

On ilmeistä, että Kairan lausunto on vaikuttanut ratkaisevasti Hen 103/1955 käsittelyjärjestykseen. Hänen perustelujaan vastaan voidaan lausua seuraavaa: HM 33 § ei näytä asettavan valtiosopimuksille mitään tuntomerkkejä sitovuuden suhteen. Mikäli valtiosopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä ja sopimusta aiotaan soveltaa, on ristiriita poistettava säädöksellä. Kuten yllä tekstissä olen todennut, oli perussäännön ja valtiosisäisen oikeuden välinen ristiriita ilmeinen, ja se poistettiin erillisellä lailla. Mikäli Kairan tavoin väitetään, ettei Pohjoismaiden neuvoston perussääntö ole HM 33 §:ssä tarkoitettu valtiosopimus, on todettava, ettei silloin olisi ollut syytä alistaa perussääntöä eduskunnan hyväksyttäväksi, ja näin kuitenkin tehtiin. Jos väitetään että Pohjoismaiden neuvoston perussääntö — kun jäsenyydestä aiheutui valtiolle menoja — oli vain siksi eduskunnan hyväksyttäväksi alistettava, voidaan tähän väittää että HM 33 §:ssä edellytetään eduskunnan suostumusta sellaiselle valtiosopimukselle, josta valtiolle aiheutuu menoja. Jos Pohjoismaiden neuvoston perussääntö ei ollut valtiosopimus, ei sitä olisi voitu eduskunnassa hyväksyä, vaan varat osallistumisesta neuvoston toimintaan olisi pitänyt osoittaa pelkästään budjettipäätöksellä. Lienee niin, että väite, jonka mukaan Pohjoismaiden neuvoston perussääntö ei ole sellainen valtiosopimus, joka velvoittaisi valtiota sopimuksen tavoin, on äärimmäisen legalistinen. Tuon perussäännön ja pohjoismaisen yhteistyön merkitys ja neuvoston suositusten todellinen vaikutus on käsittääkseni niin suuri, varsinkin kun sitä verrataan joukkoon muita sopimuksia, joiden valtiosopimusluonnetta ei ole kiistetty, ettei ole hyväksyttävää sivuuttaa neuvoston toiminnan tosiasiallista puolta ja väittää, ettei kyseessä ole HM 33 §:ssä tarkoitettu valtiosopimus. Eduskunnan päätös, jolla

Pohjoismaiden neuvoston perussäännön ja siihen liittyvän lakiehdotuksen käsittely kelpaa esimerkiksi siitä, kuinka joustamaton kirjallisuudessa käytetty termi »valtiosopimuksen voimaansaattaminen» on. Heti kun poiketaan tavanomaisesta menettelytavasta, joudutaan vaikeuksiin VJ 69,1 §:n soveltamisalan määrittelemisessä. Jos Pohjoismaiden neuvoston perussääntöön liittyviin ratkaisuihin sovelletaan edellä selostettua Puhakan käyttämää termistöä, todetaan, että VJ 69,1 §:ää olisi voitu soveltaa hallituksen esittämään lakiehdotukseen korostamalla, että lain hyväksymisen eräänä käytännöllisenä vaikutuksena oli se, että perussääntö voitiin saattaa voimaan asetusteitse. Päättyessään lakiehdotuksesta eduskunta osallistui ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja VJ 69,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon käyttöedellytykset olivat olemassa.

5.3.5. ILO:n sopimukset

Kansainvälisen työjärjestön sopimuksia on kirjallisuudessa pidetty valtiosopimuksina huolimatta siitä, että työkonferenssissa hyväksyttävien sopimustekstien laatimiseen osallistuvat hallitusten edustajien lisäksi kukin jäsenmaan työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajat.⁴⁷ ILO:n konventioiden katsominen valtiosopimuksiksi johtaa tarkastelemaan, onko HM 33,1 §:n ja VJ 69,1 §:n säännöksiä sovellettava niiden lakiehdotusten käsittelyyn, jotka johtavat Suomen valtion sisäisen oikeuden muuttumiseen työkonferenssin hyväksymän sopimuksen mukaiseksi.⁴⁸

neuvostoon liittyminen olisi estetty, olisi ollut aivan ilmeisesti HM 33 §:n tarkoittama sopimuksenteon kontrollitoimenpide ja eduskunnan on täytynyt tiedostaa osallistuvansa ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Lopuksi on sanottava, että vaikka Kairan näkemys valtiosopimusteorian kannalta ehkä olisikin hyväksyttävä ei HM 33 §:n ilmaisua »sopimukset ulkovaltojen kanssa» voitane rajata tarkoittamaan valtiosopimuksia koskevan kansainvälisen oikeuden teorian sopimuskategorioita.

⁴⁷ Ks. Broms, Yhdistyneet kansakunnat, Turku 1966 s. 393. Äänestyskäytännöstä ILO:n konferensseissa ks. Landelius, Parter och Politik i ILO, Stockholm 1968, passim. erit. s. 69 ja Workers, Employers and Governments, Stockholm 1965 s. 67 ss.

⁴⁸ Kaira, Kansainvälisen työjärjestön sopimusten käsittelyn erikoisluonteesta, LM 1933, s. 2 kirjoittaa, että Kansainvälisen työjärjestön sopimuksentekomenetely peruskohdillaan määräytyy samojen valtiosisäisten säännösten mukaan, joiden mukaan valtiosopimusten tekeminen ja voimaansaattaminen

Työkonferenssin hyväksymien sopimusten voimaansaattamisessa ei meillä juuri käytetä blankettilakeja. Koko 1928 VJ:n voimassaoloajan on yleensä menetelty niin, että valtion sisäinen oikeus on asiasisältöisillä laeilla ensin muutettu sopimuksen mukaiseksi. Vasta sen jälkeen sopimusta on käsitelty eduskunnassa ainoan käsittelyn asiana. Eduskuntakäsittelyn päätyttyä sopimukset on voimaansaatettu asetuksella.⁴⁹

yleensä eri valtioissa tapahtuu. Kaira ei kirjoituksessaan kuitenkaan mainitse VJ 69,1 §:n soveltamista työkonferenssin hyväksymien sopimusten voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksenä. Toisessa yhteydessä (Valtiosopimukset II, s. 14) Kaira toteaa, että HM 33 §:n maininta ulkovaltojen kanssa tehdyistä sopimuksista tarkoittaa myös kansainvälisen työjärjestön sopimuksia. Perusteluksi Kaira (s. 14 viite 3) viittaa eduskunnan tekemään päätökseen, jolla eduskunnan enemmistö hyväksyi puhemiehen menettelytavan tämän todettua, että kansainvälisen työjärjestön yleiskokouksessa hyväksytyjä sopimuksia koskevan hallituksen esityksen on katsottava koskevan valtiosopimuksen hyväksymistä. Ks. 1928 vp ptk s. 101 ss.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut ILO:n sopimuksiin liittyvien tekstien eduskuntakäsittelyä. Valiokunta syventyi eduskunnan aloiteoikeuden laajuuteen ILO:n sopimusten käsittelyn yhteydessä ja vain ohimennen sivusi sopimusten voimaansaattamista esittäen kantanaan: »Silloin kuin Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymä sopimus sisältönsä puolesta ei ole sen laatuinen, kuin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ssä tarkoitetaan, ja kun hallitus yksinomaan työjärjestön perussäännön säännösten johdosta saattaa sen eduskunnan käsiteltäväksi ehdottamatta sitä hyväksyttäväksi, on hallituksen esitystä oikeudelliselta kannalta arvosteltava valtiopäiväjärjestyksen 34 §:ssä tarkoitettuna asiana.» Valiokunta jätti ainakin avoimeksi mahdollisuuden soveltaa VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksestä ja lepäämään jättämiskieltoa ILO:n sopimuksiin liittyvien asiasisältöisten lakiehdotusten käsittelyssä. Ks. He 57/1961 vp Asiak I, jonka liitteenä on perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 33 eduskunnan puhemiehen kieltäytymisen johdosta esittelemästä ehdotusta sopimuksen ratifioimista koskevaksi lausumaksi.

Tarkoitan seuraavassa »työjärjestön sopimuksella» työkonferenssissa hyväksytyjä sopimustekstejä, jotka on tarkoitettu vaikutuksiltaan sellaisiksi, että jäsenvaltioiden valtiosisäisen oikeuden on oltava — mikäli valtio »ratifioi» sopimuksen — hyväksytyn tekstin kanssa yhdenmukainen. Ilmauksella »ratifiointi» on ILO:n sopimusten yhteydessä kansainvälisen oikeuden kielenkäytössä yleisesti käytetystä merkityssisällöstä poikkeava merkitys. ILO:n sopimusten »ratifiointi» ei asiallisesti vastaa juhlamuotoisen sopimuksentekomenettelyn loppuvaiheessa suoritettavaa »ratifioinniksi» kutsuttua menettelyä. Ks. Suviranta, *The Role of the Member States in the Unification Work of the International Labour Organisation*, Helsinki 1966 (*Studia Iuridica Helsingiensia* 4) s. 58 alaviite 58. Ks. myös Broms, *Yhdistyneet kansakunnat*, Turku 1968 s. 393.

⁴⁹ Ks. Suviranta mt, passim.

Menettelytapa, joka kuvataan sellaiseksi, että valtion sisäinen oikeus ensin asiasisältöisellä lailla muutetaan sopimusta vastaavaksi, minkä jälkeen sopimuksen »ratifiointi» suoritetaan, on ao. lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen määrittämisen kannalta riittämätön. Hallituksen esityksissä, joilla määrätty ILO:n sopimus ehdotetaan hyväksyttäväksi, toistuu lausuma, jonka mukaan ennen ILO:n sopimuksen valmistumista on — usein pelkästään valtiosisäisistä syistä — jo säädetty laki, joka on yhdenmukaistanut lainsäädännön sopimuksen kanssa.⁵⁰ Tällöin ei ole tarvetta ryhtyä ILO:n sopimuksen hyväksymisen jälkeen mutta ennen »ratifiointia» voimaansaattamista tarkoittavan lain säätämiseen. VJ 69,1 §:n soveltaminen työkonferenssin hyväksymään sopimukseen liittyvään lakiehdotukseen on mielekäästä vain, mikäli lakiehdotus esitetään eduskunnalle työkonferenssin sopimuksen valmistumisen jälkeen ennen »ratifiointia» ja hallituksen esityksen perusteluissa ainakin viitataan sopimustekstiin.⁵¹

⁵⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen työkonferenssin 47 istuntokaudellaan vuonna 1963 tekemän yleissopimuksen hyväksymiseksi (He 28/1965 Asiak I) oli varsin tyypillinen. Hallituksen esityksessä todettiin mm, että voimassa ollut työturvallisuuslaki (299/58) täytti jokseenkin täydellisesti ILO:n sopimuksen edellyttämän työturvallisuustason eikä sopimuksen hyväksyminen välittömästi aiheuttanut lainmuutoksia, joten painavia esteitä sopimuksen ratifiointille ei voinut olla olemassa. Kun työturvallisuuslaki aikanaan säädettiin, ei sitä luonnollisestikaan voitu käsitellä VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä voimaansaattamistoimenpiteenä vuosia myöhemmin hyväksyttävälle ILO:n sopimukselle. Lain käytännöllinen vaikutus sopimuksentekoon oli, ettei voimaansaattamislakia tarvittu sopimuksen ja valtiosisäisen oikeuden saattamiseksi yhdenmukaiseksi enää vuoden 1966 valtiopäivillä työkonferenssin 47 istunnon hyväksymän sopimuksen takia.

⁵¹ ILO:n sopimusten »ratifiointi» voi tapahtua sitenkin, että sopimus aluksi »ratifioidaan» osittain ja sitä mukaa kun valtion sisäinen lainsäädäntö kehittyy sopimusta vastaavaksi sopimusta ruvetaan Suomessa soveltamaan asianomaisilta osiltaan. Ks esim. He 185/1965 vp Asiak III:1 Kansainvälisen työkonferenssin 46 istuntokaudellaan vuonna 1962 hyväksymistä sopimuksista ja suosituksista. Hallitus esitti eduskunnan hyväksyttäväksi yleissopimuksen b n:o 18, joka koski samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille ja maan omille kansalaisille. Sopimusehdotus oli laadittu siten, että valtio saattoi »ratifioida» sen osittain, sikäli kuin valtion sisäisen lainsäädännön mukaan määrättyllä sopimuksessa mainitulla sosiaaliturvan alalla ulkomaalaiset saivat samat edut kuin omat kansalaiset. Sitä mukaa kuin sopimuksessa luetelluilla sosiaaliturvan aloilla jäsenmaan sisäinen lainsäädäntö myönsi samat edut ulkomaalaisille ja omille kansalaisille, voi ao valtio ilmoittamalla Kansainvälisen

ILO:n sopimusten edellyttämä muutos valtion sisäisessä oikeudessa toteutetaan meillä siis ennen kuin sopimus sitoo Suomen valtiota. Mikäli lainsäädäntöuudistusta ei saada aikaan, ei ILO:n perussäännön tarkoittamaa sopimuksen »ratifiointia» suoriteta.

Kun edellä esitetyn selostuksen päätteeksi on vastattava kysymyksen, voidaanko VJ 69,1 §:ää soveltaa sellaiseen lakiehdotukseen, jonka ainoana tarkoituksena on muuttaa Suomen valtion sisäinen oikeus työkonferenssin hyväksymän sopimuksen mukaiseksi, on aluksi todettava, että oikeuskäytännöstä yhtä vähän kuin kirjallisuudestakaan ei löydy selviä kannanottoja tähän kysymykseen.⁵²

VJ 69,1 §:n soveltamista vastaan ILO:n sopimusten ja Suomen oikeuden välisen ristiriidan poistamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsitteilyyn voidaan esittää joitakin näkökohtia. ILO:n sopimuksia muihin valtiosopimuksiin verrattaessa havaitaan merkitsevä käsitteelytekninen ero: kun VJ 69,1 §:n mukaisesti käsiteltävään lakiehdotukseen yleensä liitetty VJ 69,2 §:n mukaan käsiteltävä kielelliseltä asultaan valtiosopimuksen »hyväksymistä» merkitsevä ponsi, ei tällaista esiinny ILO:n sopimuksiin liittyvien lakiehdotusten käsitteilyssä. Tätä eroa ei mielestäni kuitenkaan voida pitää ratkaisevan tärkeänä. ILO:n sopimuksille vakiin-

työtoimiston pääjohtajalle tulla ao sosiaaliturvalohkon osalta yleissopimuksen sitomaksi. Hallitus esitti, että eduskunta hyväksyisi koko sopimuksen ja valtuuttaisi hallituksen »ratifiointiin» ja aikanaan ryhtymään toimenpiteisiin yleissopimuksen velvoitusten hyväksymiseksi niiden sosiaaliturvan alojen osalta, joihin nähdén velvoituksia ei Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaan voitu noudattaa, mutta joiden osalta tällainen hyväksyminen lainsäädännön muutosten johdosta myöhemmin tulee olemaan mahdollinen. Vert. Suviranta, s. 54 s.

⁵² Vuoden 1906 VJ:n soveltamisen aikana, jolloin VJ 69,1 §:ää vastaavaa säännöstä ei sisällynyt valtiopäiväjärjestykseen, äänestettiin eräs työkonferenssin sopimuksen »ratifiointille» välttämätön lakiehdotus lepäämään. Ks. ehdotus laiksi työstä leipomoissa (He 81/1926) sekä 1926 vp ptk s. 2781. Hallituksen esityksen perusteluissa toettiin mm, että lakiehdotuksen tarkoituksena oli toteuttaa eräitä muutoksia leipomotyötä koskevaan lainsäädäntöön, jotta Suomi voisi ratifioida Genevessä vuoden 1925 kansainvälisessä työkonferenssissa hyväksytyn sopimuksen yötyöstä leipomoissa. Samanaikaisesti oli eduskunnassa käsiteltävänä mainitun sopimuksen teksti ja hallitus oli ehdottanut sen hyväksymistä ainoassa käsitteilyssä (He 28/1926 vp). Lakiehdotuksen III käsitteilyssä ehdotettiin lepäämään jättämistä. Keskustelussa ed Somersalo totesi, että mikäli käsiteltävänä oleva lakiehdotus jätetään lepäämään, on sopimuskin hylättävä (1926 vp ptk s. 2781). Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 69 § lepäämään jättämiskieltoineen ei ollut vielä silloin voimassa.

tui muista valtiosopimuksista poikkeava menettelytekniikka jo ennen VJ 69,1 §:n sisällyttämistä valtiopäiväjärjestykseen. Tuosta päätöksentekotavasta, johon ei liittynyt hyväksymispontta lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä, ei uuden VJ:n säätämisen jälkeen luovuttu.

Toisena vastaväitteenä VJ 69,1 §:n soveltamiselle voidaan esittää, että jäsenvaltioilla ei kansainvälisen oikeuden mukaan ole velvollisuutta »ratifioida» ja voimaansaattaa ILO:n sopimuksia.⁵³ Jokelan valitsemia termejä käyttäen voidaan ehkä väittää, että ILO:n sopimukset ovat pelkästään ehdotuksia yhtenäislakien säätämiseksi, siis jonkinlaisia mallilakeja.⁵⁴ Jos ILO:n sopimuksia verrataan monenkeskisen valtiosopimuksen laatimiseksi kokoontuneen valtioiden konferenssin päättämään sopimusluonnokseen, joka tulee voimaan esim. sopimukseen yhtyneiden tai liittyneiden valtioiden osalta liittymiskirjan tallettamisella, havaitaan, ettei ero ILO:n sopimuksien ja muiden sopimusten välillä ole tällä kohdin merkitsevä.⁵⁵ Monenkeskiset sopimukset eivät yleensäkaan suoraan sido valtioita, vaan niillä on valta vasta myöhemmin päättää sopimukseen sitoutumisesta.

Erityisen ongelman VJ 69,1 §:n soveltuvuutta tarkasteltaessa muodostaa ILO:n sopimusten ratifiointia koskeva periaate. Työjärjestön vaatimuksena on, että valtion sisäisen lainsäädännön tulee vastata sopimusta, ennen kuin ratifiointi suoritetaan.⁵⁶ Tämä sääntö huomioon ottaen menettely meillä on työjärjestykseen päin johdonmukainen: asia-sisältöisellä lailla muutetaan valtion sisäinen oikeus sopimusta vastaavaksi ja Suomen valtio vasta sen jälkeen ratifioimalla ILO:n asian-

⁵³ Suviranta mt s. 20.

⁵⁴ Ks. Jokela, s. 8 ss. Vert. Suviranta, s. 26 s.

⁵⁵ ILO:n sopimusten laatimismenettely muistuttaa monenkeskisen valtiosopimuksen tekemistä. Ks. Suviranta, s. 20. Suviranta käyttää hyväksytyistä teksteistä (englanninkielisessä kirjoituksessaan) nimitystä »convention». Meillä on ILO:n sopimuksista — ainakin jos Suomen valtio ei vielä ole ratifioinut sopimusta — käytetty myös nimitystä »sopimusehdotus». Ks. Kaira, Valtiosopimuksista, s. 82 s.

⁵⁶ Ks. esim. Landy, E. A: The Effectiveness of International Supervision. London 1966 s. 86; Suviranta s. 64. Vert. kuitenkin Valticos, Nicolas; International Labour Standards in Developing Countries, ILO Review 1964 s. 302 s. ja Suviranta s. 63 s. erityisesti alaviite 64. Karl Nandrup Dahl kirjoittaa Norjan oikeudesta (ILO-standardes innflytelse på Norsk rett, Oslo 1964 s. 9) että käytännöllisistä syistä kansanedustuslaitoksen suostumus sopimuksen ratifiointille pyydetään mahdollisimman pian sen jälkeen kun valtiosisäinen oikeus on saatettu sopusointuun sopimuksen kanssa.

omaisen sopimuksen sitoutuu sitä noudattamaan. ILO:n jäsenvaltioiden suuntaan menettely on moitteeton. Vaikeuksia VJ 69,1 §:n soveltamisen kannalta seuraa sensijaan siitä, että yleensä monenkeskiset valtiosopimukset hyväksytään, ratifioidaan ja voimaansaattetaan Suomessa menettelyn samassa vaiheessa, lähes yhdellä kertaa. Milloin ratifiointi suoritetaan voimaansaattamisen jälkeen tai sopimus tulee allekirjoittamisella tai liittymiskirjan talletuksella voimaan ja sopimus on sitä ennen voimaansaattettu ja hyväksytty eduskunnassa, on kaikkien suoritettavien toimien yhteenkuuluvuus ilmeinen. Ei ole epäilystä VJ 69,1 §:n soveltuvuudesta. ILO:n sopimusten »ratifiointin» edellyttämä lainsäädännön ennakkomuuttaminen sensijaan voi tapahtua niin erillään ILO:n sopimuksesta, ettei voimaansaattamisfunktioon kiinnitetä huomiota.⁵⁷

On lisäksi pantava merkille, että säädettäessä laki, joka muuttaa valtionsisäisen oikeuden ILO:n sopimuksen kanssa yhdenmukaiseksi, saattavat valtionsisäiset syyt olla samanaikaisesti tähän lainsäädäntötoimeen vaikuttamassa. Voidaan myös menetellä niin, että lainsäädäntömuutoksia suoritetaan useita, jolloin vasta niiden summa (yhteisvaikutus) kattaa tietyn ILO:n konvention. Vielä on käsittelyjärjestysvalintaan vaikuttavia näkökohtia hämärtämässä VJ 69,2 §:n säännös, jonka mukaan valtion sitoutuminen ylläpitämään määrättyä lainsäädäntöä käsitellään ainoassa käsittelyssä. Kun valtion sisäiset lainsäädäntömuutokset on ennen ILO:n sopimuksen eduskuntakäsittelyä ja hyväksymistä jo suoritettu, saattaa näyttää siltä että sopimukseen voidaankin soveltaa vain VJ 69,2 §:ää.

Mikäli perustellaan VJ 69,1 §:n soveltamista tiettyyn lakiehdotukseen, jonka tarkoituksena on ILO:n sopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistaminen, on vaikeutena todeta riittävän kiinteä yhteys sopimuksen ja lakiehdotuksen välillä. Kun päätöksentekoon lakiehdotuksen käsittelyn aikana ei liity ILO:n sopimuk-

⁵⁷ ILO:n sopimuksen hyväksymistä tarkoittavan ratkaisun ja sopimuksen voimaansaattamiseksi välttämättömän lakiehdotuksen välinen yhteys saattaa olla varsin kiinteäkin. Vuoden 1932 valtiopäivillä hyväksyttiin ainoassa käsittelyssä (19. 4. 1932) hallituksen esitys kansainvälisen työkonferenssin vuonna 1929 hyväksymän sopimuksen ratifiomisesta, joka koskee aluksilla kuljetettavien raskaiden kollien painon merkitsemistä (He 19/1932 vp Asiak I) ja pian sen jälkeen (25. 4. 1932) hallituksen esitys laiksi aluksilla kuljetettavien raskaiden kollien painon merkitsemisestä (He 20/1932 vp Asiak I).

sen hyväksymistä tarkoittavaa pontta, poikkeaa menettely selvästi yleisimmin noudatetusta menettelytapakaavasta — lakiehdotus ja sopimuksen hyväksyminen yhtä aikaa III ja ainoassa käsittelyssä. Tämä menettelytapaero — sopimuksen hyväksymisponnen puuttuminen ILO:n sopimuksen voimaansaattamiseksi esitetyn lakiehdotuksen käsittelystä — saattaa johtaa väittämään, ettei VJ 69,1 §:ää voida soveltaa. ILO:n sopimuksen käsittelyn yhteydessä on HM 33,1 §:n ja VJ 69,1 §:n kokonaisuuden sisältämä voimaansaattamis- ja kontrollifunktio erotettu toisistaan. ILO:n sopimusten »hyväksymiseen» ei käytännössä koskaan liity voimaansaattamista merkitsevää lakiehdotusta — voimaansaattaminen on jo siinä vaiheessa suoritettu.

Edellä esitetyistä luokitteluvaikeuksista huolimatta katson, että ILO:n sopimuksiin liittyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä samojen sääntöjen mukaan kuin ehdotukset, jotka liittyvät monenkeskeisiin valtiosopimuksiin vaiheessa, jolloin laki säädetään Suomen ollessa yleis-sopimuksen allekirjoittajavaltio tai liittyttyä yleissopimukseen. Lähtökohtana VJ 69,1 §:n soveltamiselle pidän sitä, että muutoin ILO:n konventiot, jotka »ratifiointin» jälkeen ovat muiden valtiosopimusten tavoin Suomea sitovia valtiosopimuksia muodostaisivat voimaansaattamisenmenettelyn kannalta poikkeuksen pääsäännöstä: VJ 69,1 § ei soveltuisi ILO:n sopimusten voimaansaattamiseen.⁵⁸

Ei ole osoitettavissa perustetta, jonka vuoksi VJ 69,1 §:n soveltamisalasta rajattaisiin pois yksi sopimustyyppi. Jos ILO:n sopimusten voimaansaattaminen olisi aina suoritettava yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, muodostuisi eduskunnan vähemmistölle tilaisuus osallistua ulkopoliittiseen päätöksentekoon siten, että vähemmistö voisi estää ILO:n sopimusten »ratifiointille» välttämättömän lakiehdotuksen voimaantulon ja siis »ratifiointinkin».

Vaikka ILO:n sopimusten ja lainsäädännön harmonisoimiseksi esitettyihin lakiehdotuksiin ei liitykään hyväksymisponsiehdotusta, ei tuota menettelyteknistä eroa muiden valtiosopimusten käsittelyyn voida pitää oireena syvemmällä olevista käsittelyjärjestyksen eroon johtavista näkökohdista. Vaikeudet muodostuvat käytännön selittämisestä. Jonkinlaisena ajatuskokeena voidaan ehdottaa, että ILO:n sopimusten vaatimat lainsäädäntömuutokset suoritettaisiin blankettilaeilla. Tällöin niihin olisi varsin helppo soveltaa VJ 69,1 §:ää. Blankettilakeja

⁵⁸ Vrt. Suviranta s. 56.

ei tietenkään kannata käyttää, sillä asiasisältöinen laki on soveltajan ja tulkin kannalta blankettilakia tarkoituksenmukaisempi. Blankettilakien käyttö voisi johtaa sekaannuksiin — ajateltakoon blankettilailla voimaansaattettua, artikloihin jaettua sopimustekstiä relevantissa käyttöympäristössään: työpaikoilla. Vertailu on käyttökelpoinen ajattelun ulottuvuuksien lisäämiseksi, sillä se näyttää osoittavan, että ILO:n sopimusten ja valtiosisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistamiseksi on käytettävissä useita menettelytapoja, jotka kuitenkin käsittelyjärjestyksen valinnan kannalta ovat samanarvoisia. Valittu asiasisältöisten lakien käyttö on tarkoituksenmukaisuusratkaisu, joka ei muutu VJ 69,1 §:n soveltamisalan ulottuvuudessa.

Olen kuitenkin valmis myöntämään, että suosittelemani ratkaisu — VJ 69,1 §:n soveltaminen ILO:n sopimuksia voimaansaattettaessa — saat-
taa johtaa vaikeiden tulkintaongelmien eteen, varsinkin jos hallituksen esityksiä ei määritetä muotoilla niin, että lakiehdotuksen voimaansaattamisfunktio tulee selvästi esille. Mikäli lakiehdotuksessa ei viitata tiettyyn konventioon eikä muutenkaan voida osoittaa, että kysymyksessä on tietyn ILO:n sopimuksen ja Suomen valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistaminen, ei VJ 69,1 §:ää hevin voida soveltaa.

5.3.6. Laki eräistä toiminnan järjestämisen perusteista Saimaan kanavan vuokra-alueilla

Hallituksen esitykseen sisältyneellä lakiehdotuksella tahdottiin järjestää Suomen viranomaisten toimivaltuudet Saimaan kanavan Neuvostoliittoon kuuluvien osien alueella ja eräällä saarella. Alueet on valtiosopimuksella vuokrattu Neuvostoliitolta ja sopimus saatettu voimaan eräiltä osiltaan blankettilailla (419/63). Hallituksen esityksestä kävi selville, että kysymyksessä olivat sanottuun sopimukseen kuuluvat ratkaisut, jotka tahdottiin järjestää täsmällisellä asiasisältöisellä lailla. Hallituksen esitykseen liittyneeseen lakiehdotukseen oli merkitty viittaus valtiosopimukseen.⁵⁹

⁵⁹ Ks He 59/1964 vp Asiak I. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan »sopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuilla vuokra-alueilla on Suomen taholta harjoitetun toiminnan osalta voimassa, jollei kanavasopimuksen määräyksistä tai asian laadusta muuta johdu, mitä tässä laissa säädetään.»

Lakiehdotusta käsiteltiin lakivaliokunnassa, joka pyysi käsittelyjärjestyksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalta. Lakivaliokunnan mietinnössä todettiin mm., että kysymyksessä oli kanavasopimuksen mukaan Suomelle kuuluvan toiminnan tärkeimpien perusteiden vahvistaminen lailla. Valiokunta katsoi, että näiden perusteiden lainsäädäntöjärjestyksessä »tapahtuva voimaansaattaminen» oli tarpeen.⁶⁰

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä lausunnossa ja totesi mm., että puheena oleva lakiehdotus oli »sopu-soinnussa kanavasopimuksen määräysten kanssa» ja oli sopimuksen »toteuttamiseksi tarpeellinen». Huolimatta siitä, että lakiehdotus sisälsi avoimen ja selvän voimaansaattamisfunktion, johon eri käsittelyvaiheissa — myös perustuslakivaliokunnassa — viitattiin, valiokunta päätyi käsittelyjärjestys-suosituksessaan lausumaan, että »puheena oleva lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla». Valiokunta ei käsitellyt mietinnössään lainkaan VJ 69,1 §:ää, joten on ilmeistä, ettei valiokunta katsonut VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen ulottuvan esillä olleeseen lakiehdotukseen.⁶¹

Mikäli katsotaan, että valiokunta todella tarkoitti käsittelyjärjestys-suosituksensa täsmälliseksi ja suosittelee siis VJ 66 §:n säännöksen käyttämistä, on todettava, että valiokunnan kannanotto rajoitti VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen äärimmäisen ahtaaksi. Valiokunnan kannanotto merkitsee yleistettynä, ettei asiasisältöinen voimaansaattaminen lainkaan tule kysymykseen senjälkeen, kun sopimus on blankettisäännöksillä voimaansaattettu. Ratkaisuun voidaan kohdistaa sama kritiikki kuin päätöksentekoon, jolla edellä selostettu laki sotaan syyllisten rankaisemisesta jätettiin VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen ulkopuolelle. On ilmeistä, että molempien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä ajateltiin yhtä kaavamaisesti kiinnittämättä huomiota käsittelyjärjestysvalintaan liittyviin kansainvälisoikeudellisesti merkitseviin näkökohtiin. Korostamalla, että lakiin eräistä toiminnan järjestämisen perusteista Saimaan kanavan vuokra-alueilla sisältyi valtiosopimuksen ja valtiosisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistamista muistuttava elementti, olisi perustellusti voitu päätyä käyttämään VJ 69,1 §:n säännöstä.

⁶⁰ Ks lvm 7/He 59/1964 vp Asiak I.

⁶¹ Ks prvl 7/He 59/1964 vp Asiak I.

5.4. Yhteen veto

Mikäli valtiosopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset todennäköisesti joutuvat vilkkaan käytön, tulkinnan ja soveltamisen kohteiksi ja säännösten vaikutus ulottuu aloille, joilla oikeusvarmuuden säilyttäminen edellyttää täsmällisiä oikeusnormeja, sisällytetään sopimusten säännökset käytännössä tavallisesti erilliseen lakiin. Mikäli sopimusteksti on olemassa, joko pohjasopimuksen tai yleissopimuksen muodossa tai sisältyy noottienvaihtoon, on lakiehdotukseen sovellettava VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä.⁶²

Jotta VJ 69,1 §:ää voitaisiin tietyn lakiehdotuksen käsittelyssä soveltaa, on asiakirjoista ilmentävä, että lakiehdotus liittyy kiinteästi valtiosopimukseen. Käytännössä tämä yhteys useimmiten näkyy asiasisältöisten voimaansaattamislakien kohdalla joko siten, että lakiehdotuksen teksti sisältää viittauksen valtiosopimukseen tai lakiehdotuksen rinnalla käsitellään sopimusta tarkoittavaa hyväksymispontta, joka

⁶² Eräät lainsäädäntöön liittyvät valtiosopimukset eivät sisällä säännöksiä, jotka sellaisinaan tarkoitetaan valtiosisäisesti sovellettaviksi. Tämä kriteeri rajaa VJ 69,1 §:n soveltamisalan ulkopuolelle mm. eräät yhtenäislait. Jokela, s. 1 toteaa, että kansainvälinen yhteistoiminta lainsäädännön alalla pyrkii haitalliseksi havaittujen eroavuuksien poistamiseen valtioiden lainsäädännöstä. Tämän työn tuloksena muodostuneet yhtenäislait muutetaan pääasiassa kahta tietä valtion sisäiseksi oikeudeksi. S. 8 Jokela kuvaa menettelytavan, jonka mukaan eri valtioissa sovellettavaksi tarkoitettu, yhteisesti valmisteltu lakiteksti voidaan käsitellä siten, etteivät yhteistyöhön osallistuneet valtiot sitoudu yhteisen lain omaksumiseen. Valmistelutyön tuloksia voidaan kutsua mallilaeiksi. Jokela viittaa esimerkkeinä pohjoismaisessa lakiyhteistyössä syntyneisiin yksityisoikeuden alaan kuuluviin uudistuksiin, mm. avioliittolainsäädäntöön. Tällöin valmistelu on tapahtunut valtioiden asettamien elinten yhteistyönä, mutta lopullinen lakiteksti on ollut vain suosituksen luontoinen. Lakiehdotukset on sittemmin käsitelty tavallisina lakiesityksinä ja kukin valtio on tehnyt niihin olojensa vaatimat muutokset.

Edellä kuvattuihin yhtenäislakeihin ei VJ 69,1 §:ää voitane soveltaa, sillä kyseessä ei ole päätöksenteko valtiosopimuksen säännöksistä. Sen sijaan yhtenäislakien toinen muoto, jossa lakiteksti sisällytetään valtioiden kesken tehtyyn sopimukseen yhtenäislain saattamisesta voimaan kunkin valtion alueella, on katsottava VJ 69,1 §:n alaan kuuluvaksi. Tällöin on tietenkin edellytyksenä, että yhtenäislaki on ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa tai katsotaan — mikäli vastaavia säännöksiä ei ole voimassa — sääntelyä lain tasolla muutoin tarvittavan. Yhtenäislain voimaansaattamisessa käytetään joko blankettilakimuotoa tai asiasisältöistä voimaansaattamislakia. Ks. Jokela s. 11 s.

ehdotetaan käsiteltäväksi ainoassa käsittelyssä lakiehdotuksen käsitte-
lyn ehdittyä kolmannen käsittelyn vaiheeseen. Pontta on kuitenkin
pidettävä vain viitteenä eikä välttämättömänä edellytyksenä lakiehd-
otuksen käsittelylle VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Laki-
ehdotuksen todellinen asiallinen yhteys valtiosopimukseen on käsittely-
järjestyksen valinnan kannalta ratkaiseva tekijä. Ponsipäätöksen puut-
tuminen ei estä käsittelemästä lakiehdotusta VJ 69,1 §:n mukaisessa
järjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Mikäli kiinteätä
yhteyttä sopimuksen ja asiasisältöisen lakiehdotuksen välillä ei ole, on
lakiehdotus yleensä jätettävissä lepäämään.

Mikäli valtiosopimusta ei ole vielä laadittu tai — yleissopimuksen
ollessa kysymyksessä — tarkoituksena ei ole toistaiseksi liittyä ko sopi-
muksen allekirjoittajavaltioihin, lakiehdotukseen, jonka säännökset asial-
lisesti vastaavat sopimuksen säännöksiä, ei yleensä voida soveltaa
VJ 69,1 §:n säännöstä. Näinollen VJ 66 §:n käsittelyjärjestys lepäämään
jättämissäännöksineen on ensisijassa kysymykseen tuleva käsittelyjär-
jestys. Tämän toteamuksen tueksi voidaan viitata pragmaattiseen
näkökohtaan, että eduskunta ei harjoita ulkopoliittisen päätöksenteon
kontrollia hyväksyessään sanotun lakiehdotuksen, vaan päätöksenteon
perusteena ovat ensisijassa valtion sisäiset syyt. Näin siitakin huoli-
matta, että lakiehdotuksen hyväksymisen käytännöllisenä seurauksena
eduskunta voi irtaantua sopimuksenteon valvonnasta. Mikäli valtiosopi-
muksen sittemmin liitytään, sopimusta ei ehkä enää tarvitse alistaa
eduskunnan käsiteltäväksi — mikäli sopimus ja lainsäädäntö todella jo
on ehditty saattaa harmoniaan.

6. VALTUUTTAVAT LAIT

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea suositteli valtuutusta voi-
maansaattamisen suorittamisessa sellaisen valtiosopimuksen kohdalla,
jonka sisällyttäminen asiasisältöiseen lakiehdotukseen veisi kohtuutto-
man pitkän ajan. Komitea näyttää tarkoittaneen, että valtuutusta
käytetään sopimuksentekomenettelyn siinä vaiheessa, jolloin Suomen
edustajat jo ovat allekirjoittaneet pohjasopimuksen.

1928 VJ:n voimassaoloaikana on valtuutusta käytetty useita ker-
toja, joskaan menettelyyn ei yleensä ole turvauduttu komitean tarkoit-

tamissa oloissa, suurtöisen lainvalmistelun välttämiseksi. Valtiosopimuksiin tavalla tai toisella liittyvien valtuuttavien lakien säätäminen ei ole rajoittunut jo allekirjoitettujen sopimusten yhteyteen. Käytännössä on kehitetty menettelytapa, jolla jo ennen määrätyn sopimuksen allekirjoittamista säädetään valtuuttava laki. Eräitten valtuuttavien lakien kohdalla valtiosopimuksia koskevan päätöksenteon ja lakiehdotuksen välinen yhteys on saattanut jäädä niin vähäiseksi, ettei lakiehdotuksen käsittelyn aikaan ole tiedetty edes tulevia sopijapuolia. Tällöin on valtuuttavassa laissa tyydytty pelkästään säätämään, minkä laatuisten sopimusten voimaansaattamistoimivalta asetuksella on presidentille luovutettu. Onpa joskus tyydytty vain yleisesti ilmaisemaan sopimuslaji ja valtuutettu presidentti tekemään sopimuksia ja voimaansaattamaan ne asetuksella.⁶³

Tässä osastossa tarkastelen eri valtuutustyyppien käsittelyjärjestystä keskittymällä kysymykseen, milloin valtuuttava laki on käsiteltävä VJ 69,1 §:ää ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Problematiikka on suurelta osin sama kuin asiasisältöisten voimaansaattamislakienkin kohdalla: kuinka kiinteä yhteys lakiehdotuksen ja valtiosopimuksia koskevan päätöksenteon välillä on oltava, jotta VJ 69,1 §:ää voitaisiin soveltaa.

Valtuutuksen käyttö eduskunnan valtiosopimuksiin kohdistaman valvonnan ja voimaansaattamisvallan välineenä on kirjallisuudessa hyväksytty ja omaksuttu eduskuntakäytäntöön. Kaira toteaa, että vaikkakaan HM 33 § ei sisällä mainintaa valtuuttamismahdollisuudesta, eduskunnalla on vakiintuneen käytännön mukaan mahdollisuus etukäteen valtuuttaa presidentti yksin päättämään valtiosopimuksista.⁶⁴ Kaira

⁶³ Laissa maan ulkomaankaupan turvaamisesta (275/61) säädettiin: »Jos jonkin maan kanssa on sovittu Suomen ja sen välisen maksuliikenteen säännöstelemisestä, voidaan tällainen sopimus saattaa voimaan ja sen ehkä aiheuttamat muut määräykset antaa asetuksella». (3,2 §). Laki säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, joten valtuutuksen käsittelyjärjestys, kun sitä tarkastellaan relaatiossa tavallinen lainsäätämisyjärjestys/perustuslain säätämisyjärjestys ei anna syytä muistutukseen. Lainkohdassa on tyydytty määrittelemään sopimus ilmauksella »maksuliikenteen säännöstelemisestä» rajoittamatta valtuutusta yksityiskohtaisemmin sopimuksen sisällön suunnassa.

⁶⁴ Ks. Kaira, LM 1931 s. 5. Tälläkin kohden Kaira irroittautuu tarkastelimesta kysymystä, kuinka pitkälle VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestys ulottuu valtuuttaviin lakeihin. Kairan lausuma koskee sekä niitä sopimuksia, jotka eduskunnan on hyväksyttävä lainsäädännön alaan kuuluvina, että niitä, jotka »valtio-

kuvaa eduskunnan ja presidentin valtasuhteita toteamuksin, että valtuutuksen jälkeen presidentti voi päättää sopimukset ilman eduskunnan hyväksymistä ja saattaa sopimusten määräykset asetuksella voi-

säännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta». Puhakka, LM 1931 s. 296 s. ei suoraan ilmaise kantaansa valtuutuksen käyttökelpoisuudesta. Hänen esittämistään esimerkeistä voidaan päätellä, että hän pitää ennen sopimuksen tekemistä suoritettua lainsäädäntötointa, oli se sitten muodoltaan asia sisältöinen voimaansaattamislaki tai valtuuttava laki, sopimuksen »hyväksymisenä», jonka seurauksena on mahdollisuus saattaa sopimus voimaan asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan todennut valtuutuksen käyttökelpoisuuden siten, että presidentti valtuutetaan tekemään valtiosopimus ja asetuksin saattamaan se voimaan. Ks esim. prvl 6/He 37/1964 vp Asiak I (valiokunta totesi, että valtiosopimuksen valtion sisäiseen voimaansaattamiseen voidaan käyttää mm. valtuutuslakia). Lausunnossaan Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention sekä Suomen ja EFTA:n jäsenvaltioiden välisen sopimuksen eräiden muutosten hyväksymisestä perustuslakivaliokunta (prvl 12/He 193/1965 vp) totesi, että hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten mukaan on mahdollista myös sellainen menettely, että eduskunta ennakolta antaa suostumuksen tiettyyn, tavallisesti usean eri valtion keskeiseen sopimukseen liittymiselle.

Eräässä sotia edeltäneeltä ajalta peräisin olevassa lausunnossaan, jossa valiokunta käsittelee valtuutusta sopimuksen tekemiseen, perustuslakivaliokunta asetti varsin ahtaat rajat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä päätettävälle valtuutukselle. Kysymyksessä oli ehdotus laiksi hallituksen oikeuttamisesta eräissä tapauksissa antamaan säännöksiä vieraan valtion merivartio- ja tulliviranomaisten toimivallasta ja oikeuksista Suomen aluevesillä (He 27/1934 vp Asiak I). Lakiehdotuksen mukaan, mikäli vieraan valtion kanssa on tehty vastavuoroisuuteen perustuva sopimus yhteistoiminnasta väkijoumien luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi, voitiin vieraan valtion merivartio- tai tulliviranomaisille asetuksella myöntää määrättyllä Suomen vesialueella samoja toimivaltuuksia ja oikeuksia kuin mitä Suomen merivartio- ja tulliviranomaisilla on. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen tuottavan vieraan valtion edustajille oikeuden valtiovallan käyttöön Suomessa ja siten edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Tämän lisäksi valiokunta käsittelee lakiehdotusta »yleiseltä valtio-oikeudelliselta kannalta» ja esitti eräitä sopimuksentekovaltuutusta ja voimaansaattamista koskevia näkökohtia. Valiokunta totesi mm, että lakiehdotus oikeuttaisi hallituksen eduskunnan valtuuksin päättämään sopimuksia, jotka vaatisivat eduskunnan hyväksymistä hallitusmuodon 33 §:n mukaan. Jos eduskunta luovuttaisi tai siirtäisi valtio-oikeudellisen valtansa tässä suhteessa hallitukselle niin, että tämä saisi eduskunnan sijasta käyttää sanottua valtaa, olisi se ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, koska siten eräässä suhteessa kumotaan se vallanjako, jolle valtiosääntömme perustuu (Ks prvl 2/He 27/1934 vp Asiak I).

Huolimatta siitä, ettei eduskuntakäytännössä ole pidetty myöhemmin yhtä

maan. Valtuutuksen nojalla presidentin tekemien sopimusten määräykset syrjäyttävät yleisessä lainsäädäntöjärjestyksessä syntyneet säännökset joutuessaan niiden kanssa ristiriitaan.⁶⁵

Sopimuksiin liittyvän valtuuttavan lain muodossa tehtävää eduskunnan päätöstä voidaan luonnehtia muutokseksi eduskunnan ja presidentin välisessä toimivallan jaossa. Eduskunta luopuu osallistumasta valtiosopimuksen valvontaan ja voimaansaattamiseen. Mikäli valtuutukseen ei ryhdytä, voidaan vastaavat toimenpiteet suorittaa hyväksymällä blankettilaki tai asiasisältöinen voimaansaattamislaki VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä ja itse sopimus hyväksymisponnella ainoassa käsittelyssä VJ 69,2 §:n mukaisesti.⁶⁶

tiukasti kiinni eduskunnan kontrollivallan säilyttämisestä ja yleiset valtuutukset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on sallittu, ilmeni sama epäily valtuutuksen laajuudesta myöskin perustuslakivaliokunnan lausunnosta hallituksen esityksestä Suomen ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention eräiden säännösten hyväksymisestä (Ks prvl 5/He 30/1961 vp Asiak I). Valiokunta katsoi, että hyväksyttäväksi ehdotetusta blankettilaista huolimatta eräät lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, joiden asiallinen sisältö ei käy ilmi sopimusteksteistä, voidaan saattaa valtion-sisäisesti voimaan vain eduskunnan vastaisuudessa hyväksymillä laeilla. Lausumallaan valiokunta tahtoi estää tulkinnan, että blankettilain hyväksymisestä johtuisi hallitukselle valtuutus hyväksyä ja saattaa voimaan eräitä järjestön piirissä vastaisuudessa tehtäviä päätöksiä, joiden sisältö ei tietenkään voinut käydä ilmi sopimustekstistä. Ks. myös Saraviita, LM 1969 s. 341, alaviite 9.

⁶⁵ Broms, s. 139 kuvaa valtuutuksen toteamalla, että hallitus on valtuutettu erityislainsäädäntöön kuuluvien säännöksin käyttämään eräissä tapauksissa muutoin eduskunnalle kuuluvia sopimuksentekovaltuuksia. Vaikka ilmaisu »eduskunnalle kuuluvat sopimuksentekovaltuudet» on epäonnistunut, ilmenee lausumasta se hyväksyttävänä pidettävä näkökohta, että eduskunnan mahdollisuus vastaisuudessa välittömästi valvoa sopimuksentekoa poistuu valtuuttavan lain säätämällä.

⁶⁶ Valtiosopimuksiin liittyvien valtuutusten kaksinaissisältöä ei aina näytetä tiedostetun. Niinpä perustuslakivaliokunta totesi eräissä lausunnossa (prvl 1/1967 vp), että valtiopäiväjärjestyksen säännökset eivät estä eduskuntaa jo ennen valtiosopimuksen tekemistä hyväksymästä sopimuksen johdosta voimaansaattavia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä siten, että niiden voimaansaattamisesta säädetään erikseen sen jälkeen kun sopimus on tehty. Lausuma on niin moniselitteinen, että se on lähes käyttökelvoton. Se voidaan nähdä joko yrityksenä soveltaa HM 33,1 §:n ja VJ 69,1 §:n terminologiaa päätöksentekoon valtiosopimuksista ennen sopimustekstien valmistumista tahi yllä tekstissä mainitun kontrollifunktion ja voimaansaattamisfunktion yhtymisenä

Jos valtiosopimukseen liittyvä valtuutus suoritetaan olosuhteissa, jolloin vaihtoehtoisesti voitaisiin käyttää blankettilakia tai asiasisältöistä voimaansaattamislakia, voidaan väittää, että VJ 69,1 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto kohdistuu valtuuttavaan lakiin samalla tavoin kuin muihinkin voimaansaattamislakeihin. Voitaisiin katsoa, että valtuuttavan lain käsittelyjärjestys on sama kuin hypoteettisen, samassa tilanteessa valtiosopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistamiseksi käsiteltävän muunlaisen lakiehdotuksen. VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamisalan tarkastelun lähtökohdaksi voidaan näin ollen todeta, että ristiriidan poistamiseksi käytettyihin valtuuttaviin lakeihin ei sisälly muista voimaansaattamislajeista poikkeavia, käsittelyjärjestyksen väihdökseen pakottavia tekijöitä.⁶⁷

Kirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on niukasti kannanottoja valtiosopimusvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Yleensä on vain tyydytty mainitsemaan valtuutus yhtenä perustuslain sallimista sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamistavoista.

Kaira on meillä perusteellisimmin selviteltyt valtuutusten eri muotoja — käsittelyjärjestykseen syventymättä —, joten tarkastelen eri

valtuuttavan lain käsittelyssä. Kolmas mahdollisuus on tulkita lausuntoa siten, että siinä katsotaan vain kontrollifunktion siirtyneen pois eduskunnan käytettävistä voimaansaattamisfunktion säilyessä siten, että aikanaan tehty valtiosopimus, mikäli se sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, on valtuutuksesta huolimatta voimaansaattettava eduskunnan hyväksymällä lailla.

⁶⁷ Korostan tällä kohtaa lainsäädäntöpäätökseen sisältyvän itsenäisen valtuutuksen ja blankettilakeihin yleensä aina sisältyvän valtuutuksen eroa. Blankettilait sisältävät valtuutuksen, jonka nojalla annetaan blankettiasetus sopimuksen valtiosisäisestä soveltamisesta. Blankettilain sisältämän valtuutuksen nojalla annettu blankettiasetus voidaan ehkä myös ymmärtää säädökseksi, jolla voimaansaattetaan valtiosopimuksen ne säännökset, jotka ovat ristiriidassa valtion sisäisen, asetuksen tasoisen normiston kanssa. Ks. Broms, s. 129. Valtuuttavaan lakiin sisältyvä voimaansaattamisvaltuutus eroaa blankettilakien valtuutuksesta lähinnä siinä, että ensin mainitulla päätöksellä eduskunta luopuu HM 33,1 §:ssä tarkoitetusta osallistumisesta päätöksentekoon valtiosopimuksesta kun taas jälkimmäisessä valtuutustilanteessa eduskunnan päätös blankettilaista merkitsee juuri HM 33,1 §:ssä tarkoitettua valvontaa. Hyväksyessään blankettilain eduskunta päättää valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista säännöksistä. Valtuuttava laki siirtää sen sijaan voimaansaattamistoimenpiteet suoraan presidentin tehtäväksi. Eduskunta ei tällöin käsittele voimaansaattettavaa tekstiä.

tyyppisten valtuuttavien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä hänen esittämänsä luokituksen mukaan.⁶⁸

Kaira jakaa valtuutuksen sisältävät lait seuraaviin ryhmiin:

I — Laki sisältää valtuutuksen säätää eräistä lainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksentekoon liittyvistä kysymyksistä asetuksella. Kutsun tätä menettelytapaa varsinaiseksi valtuutukseksi. Valtuuttava laki voidaan käsitellä eduskunnassa ennen sopimuksen tekemistä, ennen liittymistä yleissopimukseen tahi näiden toimenpiteiden jälkeen, äärimmäisessä tapauksessa vasta, kun sopimus jo on Suomea kansainvälis-oikeudellisesti sitova.⁶⁹

Varsinainen valtuutus voidaan jakaa kahteen alaryhmään:

I a. — Nimenomainen valtuuslaki, jolla hallitus valtuutetaan tekemään ja voimaansaattamaan tietyn sisältöinen valtiosopimus määrättyjen valtioiden kanssa. Nimenomainen valtuutus voidaan sisällyttää lakiin missä tahansa valtiosopimuksen tekemisen vaiheessa, joko ennen sopimusneuvottelujen aloittamista, niiden aikana tai sopimuksen tultua voimaan.⁷⁰

I b. — Yleisvaltuutus, jolloin lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla hallituksella on valta — usein vastavuoroisuuden ehdolla — myöntää poikkeuksia voimassaolevan lain säännöksistä. Yleisvaltuutuksen ei voida katsoa koskevan määrätyn valtion kanssa jo allekirjoitettua pohjasopimusta tai yleissopimusta, johon Suomi jo on liittynyt, vaan menettelyä voitaneen käyttää vain aikana, jolloin sopimusta ei ole tehty.⁷¹

⁶⁸ Kaira, valtiosopimukset I, s. 161 ss., 261 ss., sekä 321 ss. ja LM 1931 s. 1 ss.

⁶⁹ Ks. Kaira, valtiosopimukset I s. 162.

⁷⁰ Kaira, LM 1931 s. 8 ja Broms, s. 139 ss.

⁷¹ Kaira, LM 1931 s. 8. Eräs yleisimmistä syistä yleisvaltuutuksen käyttämiseen on ollut joustava ulkomaankaupan sääntely. Ks. esim. laki suosituimmuuden soveltamisesta eräissä tapauksissa (568/55). Lain 1 §:n mukaan »milöin kauppapoliittiset suhteet johonkin maahan sitä vaativat, voidaan asetuksella määrätä, että tämän maan kanssa käytävään kauppaan on tuonti- ja vientitullien ja -maksujen ... osalta vastavuoroisuuden ehdolla sovellettava yleistä suosituimmuutta.»

Eräitä valtiosopimuksia on voimaansaatettu asetuksella siten, että on jou-

II Säännökset vastaisuudessa ilmenevien valtiosopimusten ja lain-säädännön välisen konfliktin automaattisen ratkaisemisen varalta.

II a — — Laki sisältää säännöksen, jonka mukaan valtiosopi-muksen ja lainsäädännösten ollessa ristiriitaisia valtiosopimusta — eikä voimassaolevan lain säännöksiä — on sovellettava (ns. risti-riitasäännökset).⁷²

II b — — Laki sisältää säännöksen, jonka mukaan myöhemmin tehtyä valtiosopimusta on sovellettava, olivatpa sen säännökset yhdenmukaiset tai ristiriidassa tuona aikana Suomessa voimassa olevan lainsäädännön kanssa (viittaus- eli omaksumissäännökset).⁷³

duttu käyttämään kahteen tai useampaan lakiin sisällytettyä yleisvaltuutta. Niinpä Irakin kanssa Belgradissa 14 päivänä maaliskuuta 1961 tehty sopimus (ks. S opS 9/61) voimaansaattettiin asetuksella (237/61), jonka johtolauseessa viitattiin edellä mainittuun lakiin (568/55) ja maan ulkomaankaupan ja talouselämän tur-vaamisesta 30 päivänä joulukuuta 1957 annettuun lakiin (446/57). Näin mene-teltiin ilmeisesti siksi, että kauppasopimuksessa sovitun yleisen suosituummuu-den (so poikkeuksen verolainsäädäntöön) toteuttamiseen valtuutti säännös laissa 568/55 mutta kun sopimukseen liittyi ns. maksusopimus, tarvittiin sen voi-maansaattamiseen lakiin 446/57 sisällytettyä valtuutusta. Ks. myös SopS 10/61.

Varsin useissa verolaeissa on yleisvaltuutus, jonka nojalla hallitus voi vasta-vuoroisuuden perusteella »myöntää poikkeuksia siitä» mitä ao verolaissa on sää-detty. Ks. esim. Tulo- ja omaisuusverolain (888/43) 6 §, A kunnallishallin-nosta kaupungissa (15.6.1898) 78 § 7 momentti (275/23), Kansaneläkelain (347/56) 80 § ja Perintö- ja lahjaverolain (378/40) 3 §.

Broms, s. 139 ss. tarkastelee laajasti valtuutusta osastossa »Hallituksen poik-keusvaltuudet valtiosopimusten solmimiseen». Broms käsittelee pääasiassa val-tuutustyyppiä, joka yllä on luonnehdittu yleisvaltuutukseksi.

72 Kaira, LM 1931 s. 11 ss. sekä valtiosopimukset I s. 162 ja 323. Tyy-pillinen ristiriitasäännös sisältyy leimaverolain (662/43) 3 §:ään. Sen mukaan »lain säännöksistä poiketen noudatettakoon mitä vieraiden valtioiden kanssa tehdyissä sopimuksissa toisin määrätään». Tämän ristiriitasäännöksen nojalla voitiin asetuksella voimaansaattaa valtiosopimus. Ks. A Suomen ja Kanadan välisen, näiden valtioiden vastavuoroisesta vapauttamisesta diplomaattisille edus-tustoille varattujen ja vuokrattujen kiinteistöjen tai asunto-osakkeiden leima-verosta koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta (515/66 ja SopS 36/66).

73 Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 162, 261 s. ja 321 ss.

Ristiriita- ja viittaussäännöksistä voidaan sanoa yhteisesti, ettei ole ajatel-tavissa, että ne sisältyisivät lakiehdotukseen määrätyn, jo allekirjoitetun sopi-muksen voimaansaattamiseksi. Ristiriita- ja viittaussäännösten käytön oleelli-sena tunnusmerkkinä on, ettei niitä säädettäessä kysymykseen tulevia valtio-sopimuksia voida yksilöidä, vaan säännökset sisällytetään lakiin siltä varalta,

6.1. Voimaansaattamisvaltuutus verrattuna lainsäädännölliseen valtuutukseen

Olen edellä käyttänyt verraten vapaasti ilmausta »valtuutus» ja »valtuuttava laki» tarkoittamassa lakia, jolla presidentti valtuutetaan poistamaan asetuksella ristiriita valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten ja valtion sisäisen lainsäädännön väliltä. Olen käyttänyt tuosta valtuutuksesta myös nimitystä »sopimusvaltuutus». Kirjallisuudessa on lainsäädännöllinen valtuutus eli lainsäädäntövallan delegointi joutunut tarkan tutkimuksen kohteeksi, kun taas valtiosopimuksia koskevaa päätöksentekoa valtuutuksin ei ole käsittelyjärjestyksen kannalta tarkasteltu.

Sipponen toteaa, että perustuslain mukaisen lainsäädäntöelimen siirtäessä lainsäädäntötoimin muille toimielimille lainsäädäntövaltaa, nimitetään menettelyä yleisesti lainsäädäntövallan delegoimiseksi eli lainsäädännölliseksi valtuutukseksi.⁷⁴ Tätä työmääritelmää Sipponen täsmentää päätyen toteamukseen, että delegaatio tarkoittaa muutosta tai täsmennystä perustuslakien mukaiseen toimivaltahierarkiaan. Oikeussääntöjen hierarkiassa voi tapahtua muutoksia mm siten, että hierarkkisesti alemmanasteisille toimielimille myönnetään laissa olevalla valtuutussäännöksellä sellaista lainsäädännöllistä toimivaltaa mikä perustuslakien mukaan kuuluu lainsäätäjälle.⁷⁵

Tarkasteltaessa ilmiötä, jota olen edellä kutsunut »valtuutukseksi» tai »sopimusvaltuutukseksi», todetaan se ainakin menettelyteknisellä

että myöhemmin tehtävät valtiosopimukset voitaisiin joustavasti voimaansaattaa asetuksella ilman eduskuntakäsittelyä.

Kaira luettelee eräitä muitakin valtuutuksen muotoja kuten tapauksen, jolloin valtuuttava laki sanamuotonsa mukaan tarkoittaa määrätyn sopimuksen tekemistä, muttei ylety sopimuksen voimaansaattamiseen. Hän huomauttaa, että sanamuodosta huolimatta säännösten on katsottu valtuuttavan presidentin myös voimaansaattamaan sopimuksessa tarkoitetun valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset asetusteitse. Vielä Kaira mainitsee valtuutuksen, jolloin laki sisältää valtuuden tehdä ja voimaansaattaa määrätty yksilöity valtiosopimus sekä sen jälkeen ensiksi mainittuun sopimukseen liittyvä erikoissopimus. Nämä valtuutustyytit lienevät nykyisin jääneet pois käytöstä eikä niiden käsittelyjärjestyksen problematiikka nähdäkseni eroa yllä tekstissä mainitsemiä valtuutustyyppien käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä.

⁷⁴ Sipponen, s. 1.

⁷⁵ Sipponen, s. 449.

tasolla lainsäädännöllistä valtuutusta muistuttavaksi. Selostetuissa yleis- ja erityisvaltuutuksen tapauksissa presidentti valtuutetaan asetuksella säätämään valtionsisäisesti noudatettaviksi valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset. Nuo säännökset edellyttävät — soveltamiskelpoisiksi tullakseen — dualistisen ajattelutavan mukaan välttämättä lainsäädäntötoimenpidettä. Valtiosopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamistoimenpidettä voidaan pitää lainsäädäntönä ja voimaansaattamislakeja ja -asetuksia lakeina ja asetuksina ainakin muodollisessa merkityksessä.⁷⁶

Vaikka näyttää ilmeiseltä, että valtionsisäisen oikeuden ja valtiosopimuksen säännösten välisen ristiriidan poistamiseksi säädetty valtuutettava laki voidaan luokitella lainsäädännöllisen valtuutuksen piiriin kuuluvaksi, ei luokittelu voine johtaa kovinkaan syvällisiin päättelyihin voimaansaattamislakien käsittelyjärjestyksestä. Jo silmäys HM 33,1 §:n ja VJ 69,1 §:n sanamuotoon ja säätämistaustaan osoittaa, että valtiosopimukseen liittyvien lakien problematiikka, joskin sillä on eräitä yhteisiä alueita lainsäädäntövallan delegaatioilmiön tutkimuksen kanssa, sisältää joukon erityispiirteitä, jotka tekevät epäluotettavaksi delegoinnin tutkimuksessa tehtyjen rationalisten yleistysten ulottamisen valtiosopi-

⁷⁶ Sipponen ei näytä määritelleen kantaansa valtiosopimukseen sisältyviin valtuutussäännöksiin tarkastelemalla, voidaanko toisaalta blankettilakeihin liittyvät valtuutukset, toisaalta sopimusvaltuutuksiksi tässä kirjoituksessa luonnehtimani säännökset katsoa lainsäädännöllisen valtuutuksen eli lainsäädäntövallan delegoinnin piiriin kuuluviksi. Eräässä yhteydessä hän on katsonut »perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyksi valtuuslaiksi» (so lainsäädännöllisen valtuutuksen sisältäväksi VJ 67 §:n mukaan käsitellyksi laiksi) mm. VJ 69,1 §:n mukaisessa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksytyn lain kahvin tuonnin säännöstelystä vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen perusteella (490/64), lain hallituksen oikeuttamisesta eräissä tapauksissa antamaan säännöksiä vieraan valtion merivartio- ja tulliviranomaisten toimivallasta ja oikeuksista määrätyillä vesialueilla (226/34), lain Kansainliiton peruskirjasta johdettujen velvoitusten toteuttamisesta (394/35) ja lain Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton sekä Ison Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhtyneen Kuningaskunnan välisen rauhansopimuksen voimaansaattamisesta (645/44), jotka ovat sisältäneet voimaansaattamisfunktion, ja joista osa on käsitelty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Ks. Sipponen, s. 529 ss.

Kaira, Suomen valtiosopimukset I, s. 255 kirjoittaa oraakkelimaisesti, että valtiosopimusmääräysten valtionsisäinen voimaansaattaminen on lainsäädäntötoimen luonteinen, joten siihen sovelletaan lakiehdotuksen käsittelemistä koskevia VJ:n säännöksiä.

musten voimaansaattamista tarkoittavaan valtuutukseen.⁷⁷ Päätöksentekoon valtiosopimuksen voimaansaattamisesta liittyy edellä usein mainittu kontrollifunktio. Vaikka dualistisen konstruktion omaksuminen on johtanut siihen, ettei HM 33,1 §:n ja VJ 69,1 §:n ilmaukselle valtiosopimuksen »hyväksymisestä» valtuuttavienkaan lakien kohdalla voida antaa ilmauksen yleiskielen merkityssisältöön kuuluvaa yksinomaista valtiosopimusten tekemistoimivallan valvontatehtävää, sisältyy voimaansaattamiseksi kutsuttuun menettelytapaan silti tällaiseen liittyviä piirteitä. Valtuutusmuotoisen voimaansaattamislain hylkääminen voi useissa tapauksissa estää sopimuksen tekemisen. Jopa ennakkovaltuutuksen tapauksessa, eduskunnan käsitellessä valtuuttavaa lakia, jonka käsitteilyn jälkeen presidentti voi eduskuntaa kuulematta lopullisesti päättää ja voimaansaattaa sopimuksen, sisältyy ratkaisuun selvästi lainsäädännölliselle valtuutukselle vieraita piirteitä.⁷⁸

6.2. Valtiosopimusvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Edellä on Kairan esittämän selonteon mukaisesti luokiteltu käytännössä noudatettuja menettelytapoja, joilla lainsäädännöllistä valtuutusta muistuttavaa menettelytapaa noudattaen poistetaan jo tehdyn tai

⁷⁷ Yhteisenä alana voidaan pitää tutkimusta siitä, milloin valtuutus on suoritettava tavallisessa ja milloin perustuslain säätämisyjärjestyksessä (tai supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä).

⁷⁸ Kirjallisuudessa on lainsäädäntövallan delegointi erotettu hallintovallan delegoinnista. Uotila, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus, Vammala 1963 s. 43 kirjoittaa: »Päätösvallan delegoiminen tarkoittaa, että orgaani tai orgaanienhenkilö siirtää päätösvaltaansa alemmalle orgaanille tai orgaanienhenkilölle tai valtion hallintokoneiston ulkopuoliselle subjektille.» Kun eduskunta valtuuttavan lain hyväksyessään luopuu valtiosopimuskontrolliin kuuluvasta valastaan estää epätarkoituksenmukaisena pitämänsä valtiosopimuksen voimaantulo, ei päätöstä voida pitää puhtaana lainsäädäntövallan delegointina, sillä päätöksentekoon liittyy hallintodelegoinnin kaltaisia elementtejä. Toimivallan siirrosta ei tällä kohden kuitenkaan voida puhua, sillä presidentin toimivalta ei laajene valtuuttavan lain säätämiseksi. Presidentin tekemiä sopimuksia tosin ei valtuutuksen jälkeen tarvitse alistaa eduskuntakäsittelyyn. Nämä pohdiskelut osoittanevat, kuinka merkityksetöntä on yrittää luokitella HM 33,1 §:ssä ja VJ 69,1 §:ssä säänneltyä päätöksentekoa.

tulevaisuudessa odotettavissa olevan valtiosopimuksen säännösten ja valtion sisäisen oikeuden välinen ristiriita. Olen käyttänyt kaikista näistä menettelytavoista yleisnimeä valtiosopimusvaltuutus. Seuraavassa osastossa yritän eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla löytää perusteluja ja muuta aineistoa yleistyksille siitä, mitä käsittelyjärjestystä valtiosopimusvaltuutuksiin sovelletaan.

Mikäli ristiriita tehdyn tai vastaisuudessa tehtävän valtiosopimuksen säännösten ja valtion sisäisen oikeuden välillä esiintyy tavallisen lain tasolla, ovat valittavina yleinen lainsäätämisyjärjestys lepäämään jättämissäännöksineen (VJ 66 §) ja voimaansaattamislakien käsittelyjärjestys (VJ 69,1 §). Kuten edellä jo on mainittu, kirjallisuudesta ei juuri löydy tätä valintaa koskevia näkökohtia. Perustuslakivaliokunta on vain yleisesti todennut valtuutuksen sisältyvän käytettävissä olevaan voimaansaattamismekanismien valikoimaan.

6.3. Eduskuntakäytännön tarkastelua

Jotta eduskuntakäytäntöä voitaisiin tarkoituksenmukaisesti ja mahdollisimman luotettavasti arvioida, pitäisi kunkin lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä tietää, onko sovellettu yleistä lainsäätämisyjärjestystä vai voimaansaattamislakien käsittelyjärjestystä (VJ 69,1 §). Nyt joudutaan lakiehdotusten käsittelyjärjestyksiä ja puhemiehen menettelytapaehtotuksia tarkasteltaessa kuitenkin toteamaan, että läheskään aina ei ole käytettävissä luotettavaa selvitystä siitä, kumpaa kahdesta valinnaisesta säännöksestä kulloinkin on sovellettu. Kuten edellä on todettu, yleinen lainsäätämisyjärjestys eroaa voimaansaattamislakien käsittelyjärjestyksestä vain siinä, ettei voimaansaattamislakia voida äänestää tai hyväksyä lepäämään. Niinpä blankettilakien johtolauseet — vaikka nämä lait kiistatta käsitellään VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksessä — eivät sisällä tietoa noudatetusta käsittelyjärjestyksestä.

Mikäli tietyn lakiehdotuksen kolmannen käsittelyn yhteydessä on esillä valtiosopimuksen hyväksymistä tarkoittava ainoassa käsittelyssä päätettävä ponsiehdotus, se on yleensä verraten luotettava voimaansaattamislakien käsittelyjärjestyksen soveltamisen osoitin. Jos rajoitutaan tarkastelemaan vain lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä ja erityisesti III käsittelyä ja tahdotaan löytää luotettavia osoituksia suoritetusta käsittelyjärjestysvalinnasta, voidaan kiinnittää huomio VJ 69,1 §:n sisältämään lepäämään jättämiskieltoon. Kun tietty lakiehdotus

on äänestetty lepäämään tai äänestys lepäämään jättämisehdotuksesta on sallittu voidaan menettelytavasta päätellä, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksenä ei ole pidetty VJ 69,1 §:ssä säädettyä järjestystä. Mikäli taas eduskunnan puhemies on VJ 80 §:ään viitaten todennut, että tietyn lakiehdotuksen lepäämään jättämisehdotus on vastoin VJ 69,1 §:ssä säädettyä kieltoa, voidaan perustellusti väittää kysymyksessä olleen voimaansaattamislain. Eduskuntakäytännöstä en kuitenkaan ole tavannut ainoatakaan tapausta, jolloin tietyn lakiehdotuksen sisältämän valtuutuksen on voitu katsoa liittyvän valtiosopimuksen tekoon ja puhemies olisi estänyt äänestyksen lepäämään jättämisehdotuksesta.

Valtiosopimuksen ja lainsäädännön välisen ristiriidan esiintyessä perustuslain tasolla voidaan lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä ja johtolauseesta nähdä, onko voimaansaattamiskäsittelyjärjestystä sovellettu. Lakiehdotuksen hyväksyminen kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä ilman kiireelliseksi julistamista osoittaa, että käsiteltävä lakiehdotus on katsottu valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi.

Eduskuntakäytännössä on voimaansaattamislain johtolauseeseen sisällytetty jokseenkin usein maininta lakiehdotuksen käsittelemisestä VJ 67 §:n lisäksi VJ 69,1 §:n mukaan. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen johtolauseeseen on sisällytettävä merkintä perustuslain säätämisyjärjestyksen soveltamisesta (HM 20 §). Tähän merkintään — viittaukseen VJ 67 §:ään — on usein lisätty viittaus VJ 69,1 §:ään. Kun HM 20 § ei välttämättä edellytä valtiosopimuksen voimaansaattamiskäsittelyjärjestyksen käyttöä osoittavaa viittausta, ei tätäkään tuntomerkkiä voida pitää ehdottoman luotettavana. Voi olla että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä on sovellettu ristiriidan esiintyessä perustuslain tasolla merkitsemättä johtolauseeseen viittausta VJ 69,1 §:ään.⁷⁹

⁷⁹ Niinpä lain Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia koskeneiden sopimusten hyväksymisestä (386/58) johtolauseen mukaan käytettiin VJ 67 §:n käsittelyjärjestystä, mutta eduskunnan vastauksesta ilmenee, että lakiehdotus hyväksyttiin supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä (Ks. He 181/1958 vp Asiak III).

Johtolauseetekniikasta ks. Kastari, LM 1965 passim. Kastari jakaa johtolauseet minimisisältöisiin ja sitä laajempiin johtolauseisiin. Minimisisällöllä hän tarkoittaa johtolauseita, joka sisältää vain maininnan VJ 67 §:n mukaisesta käsittelyjärjestyksestä. Minijohtolauseen vastakohtana on johtolause, johon kirjoitetaan maininnat niistä säännöksistä, jotka käsiteltävänä olevalla lailla kumotaan. Kastari ei ole syventynyt johtolauseityyppeihin, jossa minimisisällön lisäksi

6.3.1. Kansainliiton peruskirjasta johtuvien velvoitusten toteuttaminen

Laki eräiden Kansainliiton peruskirjasta johtuvien velvoitusten toteuttamiseksi (394/35) käsiteltiin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä soveltamatta VJ 69,1 §:ää.^{79a} Lain 1 §:n mukaan peruskirjan 16 ja 17 artiklasta Kansainliiton jäsenille aiheutuvien velvollisuuksien täyttämiseksi tarvittavista taloudellisuontoisista toimenpiteistä Suomen osalta voitiin säätää asetuksella. Säännöksen tarkoituksena oli valtuuttaa presidentti asetuksella voimaansaattamaan ne Kansainliiton päätökset, jotka tarkoittivat jäsenmaiden yhteistoimenpiteitä — taloudellisia painostuskeinoja — peruskirjan määräyksiä rikkoen liiton jäsentä vastaan sodan aloittanutta valtiota vastaan.⁸⁰

Kansainliiton peruskirjan 16 artiklan mukaan hyökkäys liiton jäsentä vastaan oli katsottava hyökkäykseksi kaikkia liiton jäsenmaita vastaan. Jäsenvaltioiden velvollisuutena oli tällöin mm. katkaista kaupalliset ja taloudelliset suhteet hyökkääjään.⁸¹ Jotta Suomen hallitus olisi voi-

viitataan VJ 69,1 §:ään tai muihin vastaavanlaisiin harvinaisempiin käsittelyjärjestyksiin, kuten VJ 68,1 §:ään. Ks. myös Tammio, s. 43.

^{79a} He 86/1935 vp Asiak III ja edk. vastaus. Yllättävää kyllä, hallituksen esityksen perusteluissa lausuttiin, että esillä olleen valtuuttavan lain vaihtoehtona oli menettely jolloin valtuutus »voitaisiin tietenkin antaa n.s. blankettillailla, joka voimaansaattaisi Kansainliiton peruskirjan ... lainsäädännönkin alaa koskevilta kohdiltaan». Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen johtolause oli laadittu valmiiksi VJ 67 §:n käsittelyjärjestykseen viittaavaan muotoon. Suuri valiokunta ehdotti, että lakiehdotus käsiteltäisiin VJ 67,2 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Ks. svm 90/He 86/1935 vp Asiak III.

⁸⁰ Kirjallisuudessa on pohdittu kysymystä, missä määrin Kansainliiton peruskirja aikanaan tuli Suomen valtion sisäisesti voimaansaateetuksi. Ks. tästä keskustelusta Kaira, valtiosopimukset I, s. 192, Erich, LM 1942 s. 98 ja Kastari, Näkökohtia ns. ylivaltiollisten orgaanien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta, s. 516. Kastarin lausunto, jonka mukaan yhtyminen Kansainliittoon pelkällä suostumuspäätöksellä (1920 vp ptk s. 661) sisälsi yhtymisen liiton sanktiojärjestelmään, on tuskin tarkoitettu kannanotoksi siitä, että sanktiot olisi voitu Suomen osalta toteuttaa pelkästään eduskunnan suostumukseen viitaten. Tämä ilmenee siitä, että sanktioiden lievimmänkin osan (taloudelliset pakotteet hyökkääjävaltiota vastaan) toteuttamisen varmistamiseksi oli säädetty yllä mainittu perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitelty valtuuslaki. Kansainliiton peruskirjassa säädetyistä pakotteista ks. Broms, Yhdistyneet kansakunnat s. 7 ss.

⁸¹ Kansainliiton peruskirjan 16 artiklan tulkinnasta ks. Politis, Les représailles entre états Membres de la Société des Nations. Revue de droit inter-

nut täyttää velvoitteensa, olisi ilmeisesti jouduttu järjestämään erinäisiä säännöstelytoimenpiteitä, jotka ilman mainittua valtuuslakia olisivat edellyttäneet perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä kunkin toimenpiteen kohdalla erikseen.⁸²

Huolimatta siitä, että lakia Kansainliiton peruskirjasta johtuvien velvoitusten toteuttamiseksi ei käsitelty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä voidaan lakia tarkastella kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden välisen ristiriidan poistavana valtuuttavana lakina.

On luultavaa, ettei Kansainliiton peruskirjaa katsottu voimaansaattetuksi siten, että suoraan — ilman lainsäädäntöä — olisi voitu toteuttaa kaikki Liiton piirissä päätettävät sanktiot Suomen valtion osalta. Ilmeisesti ajateltiin, että sanktioiden tullessa välttämättömiksi niiden edellyttämät lainsäädäntötoimet suoritetaan erikseen.⁸³ On mahdollista,

national public 1924, s. 5 ja Tenekides, L'évolution de l'idée des mesures coercitives et la Société des Nations. Revue de droit international et de législation comparée 1926 s. 398 ss.

⁸² Mainittuun valtuuttavaan lakiin viitaten annettiin asetus eräiden Italian ulkomaiseen tavaravaihtoon kohdistuvien asetusten voimassaolosta (410/35). Tällöin jatkettiin eräiden vientikiellon Italiaan ja sen alueherruuden alaisille alueille toteuttaneiden asetusten voimassaoloa (sotatarvikkeiden tuonti- ja vientikiellot). Mainitut asetukset oli katsottu aikanaan voitavan antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn valtuuttavaan lakiin perustuen. Valtuuttava laki oli laki tullitariffin soveltamisesta (292/24), jonka 24 §:n mukaan kieltoja tavarann tuonnille ja viennille voitiin antaa mm. mikäli se katsottiin tarpeelliseksi »julkisen turvallisuuden ylläpitämiseksi ... tai muista erikoisista syistä». Tähän säännökseen viitaten oli annettu kolme väliaikaista tuonti- ja vientikieltoa Italiaan sisältänyttä asetusta (347/35, 348/35 ja 349/35), jotka säädettiin pysyvästi olemaan voimassa määräajan päättymisen jälkeen tekstissä mainittuun valtuuslakiin viitaten.

Kaira (Valtiosopimusten sisällyttämisestä valtionsisäiseen oikeuteen ja eräistä erikoisista valtiosopimusten voimaansaattamistapauksista, LM 1937 s. 469) tarkastelee yllä tekstissä mainittua valtuuttavaa lakia. Vaikka hän käsittelee valtuutusta voimaansaattamiseen viittaavan otsikon yhteydessä, hän liukuu irti käsittelyjärjestysproblematiikasta. Sama on todettava hänen analyysistään asiasisällöisistä voimaansaattamislaeista.

⁸³ Broms, s. 131 tarkastelee Kansainliiton peruskirjaa ja arvostelee Kairan käsitystä, jonka mukaan Kansainliiton jäsenyys rajoitti valtion täysivaltaisuutta. Broms viittaa peruskirjan säännöksiin, joiden mukaan päätöksenteossa sovellettiin yksimielisyysperiaatetta: tiettyä toimenpidettä vastustanut jäsenvaltio saattoi välttää joutumasta noudattamaan liiton päätöstä. Saattaa olla, että

että Kansainliiton sanktioiden käyttötilanne oli niin etäinen, ettei eduskunta lakia 1935 käsitellessään pitänyt menettelyä »valtiosopimuksen voimaansaattamisena». Valtuuttavaa lakiehdotusta käsiteltäessä ei voitu varmasti tietää, mihin kaikkiin valtioihin sanktioita tullaan soveltamaan, eikä myöskään sitä, missä laajuudessa ja minkälaisina sanktiot Suomen osalta tullaan toteuttamaan.⁸⁴

6.3.2. Merivartio- ja tulliviranomaisten toimivalta

VJ 69,1 §:n suhde valtuuttaviin lakeihin tuli 1934 varsin tarkasti osoitetuksi kahden eri käsittelyjärjestyksessä hyväksytyn lain yhteydessä. Kysymyksessä olivat laki hallituksen oikeuttamisesta eräissä tapauksissa antamaan säännöksiä vieraan valtion merivartio- tai tulliviranomaisten toimivallasta ja oikeuksista määrättyllä vesialueella (266/1934) sekä laki Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (139/1934). Kummankin lain katsottiin merkitsevän poikkeusta perustuslaista siksi, että niillä poikettiin HM 1 §:ssä säädetystä valtion täysivaltaisuudesta. Laeilla säädettiin mahdolliseksi toteuttaa järjestely, jossa vieraan valtion viranomaiset olisivat voineet harjoittaa valtiovallan käyttöön kuuluvia tehtäviä (tullivalvontaa) Suomen aluevesillä. Ensinmainittu laki sisälsi yleisvaltuutuksen. Sen mukaan — edellyttäen, että vieraan valtion kanssa oli tehty vastavuoroisuuteen perustuva sopimus väkijoumien luvattoman maahantuonnin ehkäisemisestä — voitiin vieraan valtion merivartio- tai

Broms'in mainitsemat syyt johtivat aikanaan siihen, ettei peruskirjan katsottu olevan ristiriidassa Suomen valtion sisäisen oikeuden kanssa, jonka vuoksi voimaansaattamista lailla ei pidetty tarpeellisena. Vert. Kastari, Näkökohtia ns. ylivaltiollisten organien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta LM 1966, s. 516 ja edellä alaviitteessä 79 a oleva maininta hallituksen esityksen sisältämästä kannanotosta.

⁸⁴ Broms, s. 131 kertoo, että ainoa tapaus, jossa Kansainliiton neuvoston päätös todella sitoi sen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota, koski tilannetta, jolloin neuvosto päätöksessään totesi jäsenvaltion rikkoneen peruskirjan mukaisia velvollisuuksiaan, ja rikkonut valtio erotettiin jäsenyydestä (Kansainliiton peruskirjan 16 artiklan 4 momentti). Syynä siihen, ettei tekstissä mainittua lakia käsitelty VJ 69,1 §:n mukaan voidaan ehkä pitää sitäkin, ettei Kansainliiton päätöksiä, joita Suomi tahtoi noudattaa, lainkaan pidetty HM 33 §:n tarkoittamina valtiosopimuksina. Vert. Korowics, s. 158 ss.

tulliviranomaisille myöntää määrätyillä vesialueilla oikeus käyttää Suomen viranomaisten oikeuksia vastaavia toimivaltuuksia. Säännös sisälsi selvän valtuutuksen poistaa asetuksella ristiriita myöhemmin tehtävän sopimuksen ja HM 1 §:ään sisällytetyn valtion suvereeniteettiperiaatteen (siis perustuslain) välillä. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Laki ei sisältänyt mainintoja niistä valtioista, joiden kanssa sopimuksia vastaisuudessa tullaan tekemään. Jälkimmäinen laki (Laki Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä) oli muodoltaan blankettilaki, joka sisälsi viittauksen Ruotsin ja Suomen välillä Helsingissä 29.12.1933 tehtyyn valtiosopimukseen (pohjasopimukseen) jossa Ruotsin tulli- ja merivartiolaistokselle varattiin samankaltaiset valtuudet Suomen aluevesillä kuin edellä mainitussa yleisvaltuutuksen sisältäneessä laissa tarkoitetuille valtioille.⁸⁵ Laki Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 69,1 §) kuten luonnollista olikin: olihan kysymyksessä tyypillinen blankettilaki. Syy perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöön oli sama kuin yleisvaltuutuksen sisältäneen lainkin kohdalla: laki rajoitti valtion täysivaltaisuutta (HM 1 §).

Selostettujen lakien vertailu osoittaa, että kummallakin lailla tahdottiin toteuttaa sama päämäärä: mahdollistaa vieraan valtion viranomaisten vallankäyttö Suomen alueella. Lait käsiteltiin poikkeuksina perustuslaista, mutta vain toinen katsottiin valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi. Lakiehdotusten selvimpänä erona oli, että Ruotsin kanssa tehtyä sopimusta koskenut laki oli välittömässä yhteydessä valtiosopimukseen. Yleisvaltuutuksen sisältäneen lakiehdotuksen käsittelyn aikana ei ollut käytettävissä sopimustekstiä eikä täsmällistä tietoa sopijapuolist.

6.3.3. Ulkomaankaupan ja talouselämän turvaaminen

Lakiin maan ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta (275/61) sisältyi laaja yleisvaltuutus. 3,1 §:n mukaan voitiin Suomen ja jonkin vieraan valtion välinen sopimus maksuliikenteen säännöstelemisestä

⁸⁵ Ks. sopimusteksti SopS 15/34 ja 1934 vp ptk s. 657 sekä HE 6/1934 vp Asiak. I.

saattaa voimaan asetuksella.⁸⁶ Laki ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta sisälsi tyypillisen yleisvaltuutuksen. Lakiehdotus käsiteltiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä valtiosopimusten voimaansaatta-

⁸⁶ Tarkastellessaan Suomen Pankin ja valtion välistä suhdetta eräissä kansainvälisen maksuliikenteen järjestämisestä koskevista kysymyksissä Kastari on käsitellyt vastaavan vanhemman lainkohdan (laki 446/57) sisällystä. Ks. Kastari, Näkökohtia eräistä ns. sidotussa maksuliikenteessä syntyviin clearing-luottoihin liittyvistä kysymyksistä, LM 1959 s. 647 ss. Hän toteaa mm, että mainitun lain nojalla valtion ja Suomen Pankin välistä suhdetta ei ole voitu vastoin Suomen Pankin tahtoa muuttaa (s. 676). Edelleen hän kirjoittaa, ettei Suomen Pankki valtion maksuliikenneorganina ole velvollinen rahoittamaan clearing-liikettä pitemmälle kuin mihin pankki sopimusneuvotteluissa vieraan valtion kanssa on ilmoittanut suostuvansa (s. 667, alaviite 42 ja s. 674 s.). Kirjoituksessaan Kastari usein paikoin korostaa Suomen Pankin itsenäisyyttä hallitukseen nähden maksuliikenteessä syntyvien saatavien rahoittamisessa.

Lähdettäessä tarkastelemaan valtion ja Suomen Pankin välisiä suhteita mainitun lain (446/57) mukaan voidaan päätyä Kastarin tuloksista huomattavasti poikkeaviin päätelmiin väittämällä, että lain 3 § sisälsi avoimen valtuuden voimaansaattaa maksusopimuksia asetusteitse rajoituksetta. Voidaan väittää, että mikäli sopimusta voitiin pitää maksusopimuksena, se voitiin asetuksella säätää kaikkia Suomen viranomaisia, myös Suomen Pankkia sitovaksi. Mikäli jokin valtiosopimus sisälsi Suomen Pankin asemaan vaikuttavia säännöksiä, sopimuksen asetuksella tapahtunut voimaansaattaminen muutti Suomen Pankin aseman samoin, kuin VJ 67 §:n järjestyksessä säädetyllä lailla olisi voitu (ilman valtiosopimuksen välitystä) muuttaa Suomen Pankkia koskevia säännöksiä.

Käsitellessään clearingliikkeen rahoitusta Kastari tarkastelee kysymystä, kuinka on valtiosääntöoikeudellisesti arvosteltava sitä, että rahoitus tapahtui budjetin ulkopuolella. Hän katsoo, ettei ristiriitaa HM 66 §:n kanssa tarvitse ilmetä, kun clearingtileillä olevia varoja voidaan pitää eräänlaisina tulo- ja menoarvion ulkopuolisina rahastoina. Maksuliike perustui »lainveroisilla ase- tuksilla valtionsisäisesti voimaansaatettuihin maksusopimuksiin» (s. 659). Nähdäkseni tämä konstruktio, jolla tilit pyritään saattamaan sopusointuun HM 66 §:n kanssa, ei ole tarpeen. Riittänee kun todetaan — mikäli tilit olivat valtiosopimuksen edellyttämiä — että VJ 67 §:n käsittelyjärjestyksessä säädetyt ennakkovaltuuden takia ei ristiriitaa HM 66 §:n ja tilien oikeusperusteiden välillä voi esiintyä.

Sipponen s. 577 on todennut lakiin 446/57 sisältyvän valtuutussäännöksen kanssa identtisen säännöksen sisältävästä myöhemmästä laista (275/61), että ainoa syy sen käsittelyyn VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä oli molempiin lakeihin sisältynyt mahdollisuus asetuksella toteuttaa tuonnin ja viennin säännöstely. Voidaan siis väittää, ettei Kastarin käsittelemä laki sisältänyt valtuutta voimaansaattaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevia valtiosopimuksia. Kastarin konstruktioita lieneekin käytettävä mikäli katsotaan, ettei hänen käsittelemänsä laki, huolimatta siitä, että se tietenkin kokonaan ja 3,1 §:nkin osalta

miskäsittelyjärjestystä käyttämättä. Samankaltaisia valtuuslakeja on toistuvasti säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä jo sotia edeltäneeltä ajalta lähtien.⁸⁷

6.3.4. Pohjoismaiden patentit

Käsiteltäessä ehdotusta patenttilaiksi (550/67) perustuslakivaliokunta antoi lausunnon lakiehdotuksen 3 luvun säännöksistä. Valiokunta totesi, että lakiehdotuksen 28, 29 ja 38 §:iin sisältyi valtuutus asetuksella säätää eräiden lainkohtien voimaantulosta. Sen jälkeen kun toisten pohjoismaiden kanssa oli asiasta sovittu, voitiin niinkään asetuksella säätää Suomen patenttiviranomaisille tehdyn pohjoismaisen patenttihakemuksen siirtämisestä toisen pohjoismaan patenttiviranomaisen käsiteltäväksi.⁸⁸ Valiokunta totesi lausunnossaan, että valtiopäiväjärjestyksen säännökset eivät estä eduskuntaa jo ennen valtiosopimuksen tekemistä hyväksymästä sopimuksen johdosta voimaan saatettavia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä siten, että niiden voimaantulosta säädetään erikseen. Perustuslakivaliokunta selosti valtiosopimusten voimaansaattamisen menettelyä VJ 69,1 §:n mukaan todeten mm. lepäämään jättämis kiellon. Tästä huolimatta valiokunta päätyi ehdotukseen, jonka mukaan »puheena oleva lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä».⁸⁹ Lausunto voidaan ymmärtää kahdella tavalla: joko siten, että valiokunta ei pitänyt esillä ollutta valtuutusta ja lainsäädännön ennakkomuuttamista todellisena VJ 69,1 §:ssä tarkoitettuna voimaansaattamisena tai valiokunta tarkoitti viittauksella VJ 67 §:ään vain sitä, että ristiriita odotettavissa olevan valtiosopimuksen ja valtiosisäisen oikeuden välillä oli perustuslain tasolla. On mahdollista, ettei perustuslakivaliokunta pitänyt ehdotusta patenttilaiksi valtuutuk-

käsiteltiin VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, sisältänyt valtuutusta voimaansaattaa perustuslain — tässä siis HM 66 §:n — kanssa ristiriitaisia valtiosopimuksia (maksusopimuksia). Sama on todettava Suomen Pankin asemaa koskevasta analyysistä.

⁸⁷ Ks. niistä Sipponen, s. 529 ss. ja s. 558 ss. sekä Broms, s. 141 ss.

⁸⁸ Prvl 1/1967 vp He 101/1966 vp.

⁸⁹ Perustuslakivaliokunnan ilmaisutapaa voidaan arvostella epäjohdonmukaisuudesta. Vaikka valiokunta oli selostanut VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen funktioita, se ei päättynytään ehdottamaan kuvaamansa käsittelyjärjestyksen käyttämistä.

sen sisältävänäkään sellaisena voimaansaattamislakina, johon on sovellettava VJ 69,1 §:ää.⁹⁰

Lakiehdotus hyväksyttiin sittemmin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä — yksimielisesti — joten ei voida selvittää, katsottiinko päätöksenteon tapahtuneen VJ 66 vai VJ 69,1 §:n mukaan.

⁹⁰ Viittauksella VJ 67 §:n käsittelyjärjestykseen on joskus tarkoitettu VJ 69,1 §:n sisältämän supistetun perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Ylimalkaisesta käsittelyjärjestyssuosituksista on myös muutaman kerran aiheutunut sekaannuksia. Ks. Saraviita, LM 1969, s. 337. Ks. myös prvl 3/He 60/1950 vp Asiak I—II. Perustuslakivaliokunta päätti lausuntonsa huomautukseen: »esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä». Suuri valiokunta puolestaan ehdotti, että »eduskunta käsittelee lakiehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla». Ks. svm 85/He 60/1960 vp Asiak I—II, samoin uvm 12/He 60. Puhemies totesi kuitenkin täysistunnossa: »Esillä oleva lakiehdotus ... on käsiteltävä noudattamalla, mitä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 1 momentissa on säädetty, kuitenkin jättämättä lakiehdotusta lepäämään... »Puhemies siis viittasi VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestykseen mainitsemattakaan suuren valiokunnan ehdotusta asian julistamisesta kiireelliseksi (Ks. 1960 vp ptk s. 1455). Eduskunnan kirjelmän mukaan lakiehdotus käsiteltiin VJ 69,1 §:n ja 67,1 §:n mukaisessa järjestyksessä. Asiakirjoista ei ilmene, missä vaiheessa havaittiin, että käsittelyjärjestyssuositus joka tarkoitti VJ 67 §:ää sellaisenaan, oli virheellinen.

Sainio, Muukalaisen oikeusasemasta II, s. 181 ss. kuvaa yksityiskohtaisesti pohjoismaisia patentteja ja toteaa: (s. 185) »On luotu varsin erikoislaatuinen järjestelmä, jossa sopimusvaltioiden keskinen toiminnan kiinteys ja jatkuvuus ylittää ne rajat, mihin on totuttu naapurivaltioiden välisissä rajakomiteoissa, sovittelulautakunnissa ja muissa yhteistyöelimissä.» Ks. myös Kastari, Näkökohtia, s. 525.

Järjestelmän toteuttamisesta Sainio s. 184 kertoo: »Pohjoismaista patenttia koskevat säännökset eivät ole »itsestään vaikuttavia vaan ... ne on saatettava noudatettavaksi asetuksella, sen jälkeen kun Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken on asiasta sovitettu.»

Patenttilain 28 §:n analysointi on vaikeata sikäli, että painottamalla edellä esittämääni ristiriitakonstruktiota voidaan väittää, että patenttilain säännöksillä on lainsäädäntö muutettu valtiosopimuksen edellyttämäksi, eikä siis mitään ristiriitaa Suomen oikeuden ja patenttilain 28 §:ssä tarkoitetun sopimuksen välillä enää voi syntyä. Koko säännös olisi näin ajatellen tarpeeton, koska siitä huolimatta — kun ristiriitaa ei ole — pohjoismainen patenttijärjestelmä olisi toteutettavissa siten, että sopimus voimaansaattetaan asetuksella. Patenttilakia voidaan luonnehtia yleisvaltuutuksen ja asiasisältöisen voimaansaattamislain sekamuodoksi, jossa sopimuksen voimaansaattamisesta on huolehdittu kahta tietä: muuttamalla Suomen oikeus sopimuksen edellyttämäksi yhtenäislakilla ja lisäksi varuamalla varmemmaksi vakuudeksi vielä valtuutus lain 28 §:ään.

6.3.5. EFTA-sopimus

Vuoden 1961 valtiopäivillä käsiteltiin Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention hyväksymistä tarkoittavaa sopimusponntta ja ehdotusta blankettilaiksi, jolla sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat kohdat ehdotettiin voimaansaatettaviksi. Perustuslakivaliokunta tarkasteli hallituksen esitykseen sisältyneiden ehdotusten käsittelyjärjestystä ja totesi mm, ettei sopimuksiin sisältynyt määräyksiä, jotka olisivat merkinneet poikkeusta perustuslaista.

Erityisen kiinnostava on valiokunnan lausuma, jonka avulla esillä olleeseen blankettilakiehdotukseen sisältynyttä valtuutusta (»mainittujen säännösten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat määräykset annetaan asetuksella») pyrittiin autenttista laintulkintaa muistuttavalla tavalla rajoittamaan. Valiokunnan mietinnössä korostettiin, että blankettilaista huolimatta sellaiset lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, joiden asiallinen sisällys ei välittömästi käynyt ilmi eduskunnan hyväksyttäväksi saatettujen sopimusten teksteistä, voidaan saattaa valtion sisäisesti voimaan vain eduskunnan asianmukaisessa järjestyksessä hyväksymillä laeilla. Valiokunta siis painotti, ettei blankettilakiin sisältyvää valtuutusta saanut vastaisuudessa tulkita laajan yleisvaltuutuksen tavoin. Valiokunta ei yrittänytkään selvittää, mitä blankettilakiin sisällytetyn valtuutuksen oli katsottava tarkoittavan tai kuinka laaja se oli. Esityksessä yhtä vähän kuin ulkoasiainvaliokunnan mietinnössäkään ei juuri puututtu yleisvaltuutuksen arvostelun kannalta kiintoisimpaan kohtaan, EFA-yhteisneuvoston päätösten välittömiin vaikutuksiin Suomessa.⁹¹ Perustuslakivaliokunnan kannanottoa EFTAan assosioitumisen kohdalla voidaan pitää kiinnostavana blankettilakeihin yleisesti sisältyvän valtuutuksen laajuutta tarkasteltaessa. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunta tahtoi rajoittaa blankettilakien sisältämien valtuutusten alan varsin suppeaksi.

6.3.6. Erikoissopimuksien alkutullit

Hallituksen esityksessä laiksi erikoissopimuksien alkutullien muuttamisesta todettiin, että Suomen ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsen-

⁹¹ Ks prvl 5 ja uvm 4/He 30/1961 vp Asiak I.

valtioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen ja Euroopan vapaakauppaliiton perustamisesta tehdyn konvention mukaan sopimuksissa tarkoitetut alennettavat tullit laskettiin pitäen lähtökohtana (alkutulleina) liiton jäsenmaista (EFTA-maat) Suomeen tuoduista tavaroista 1 päivänä kesäkuuta 1961 kannettuja tulleja. Samoja tulleja pidettiin laskuperusteina (alkutulleina) Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välisen tullikysymyksiä koskevan sopimuksen mukaisia alennettuja tulleja laskettaessa.⁹² Kun laskuperusteiksi määrättyjä tulleja — jotka valtiosääntöoikeudellisesti arvostellen olivat lailla säädettyjä veroja — oli sittemmin muutettu sopimuksien tarkoittamia alkutulleja (so laskuperusteita) muuttamatta, oli jouduttu käytännöllisiin vaikeuksiin ns. käyttötullitariffia laadittaessa. Jotta menettelyä voitaisiin yksinkertaistaa ja sopimuksien tarkoittamaa laskuperustetta — alkutulleja — joustavasti muuttaa yleis- ja sopimustullien muutoksia vastaviksi, ehdotettiin, että sopimuksissa tarkoitettuja alkutulleja voitaisiin asetusteitse muuttaa sen jälkeen, kun muutoksista — silloin kun sitä edellytettiin sopimuksissa — oli sovittu Euroopan vapaakauppaliiton ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton kanssa. Muutoksen suorittamiseksi hallitus ehdotti yleisvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen hyväksymistä.⁹³

Hallituksen esityksen sisältämä tullitekniinen järjestely voidaan kääntää nyt esillä olevan problematiikan tarkastelulle relevantille kielelle täsmällisyyden oleellisesti kärsimättä. Lähtökohtana voidaan pitää toteamusta, että tulli on vero ja yleistulli sekä sopimustulli Suomessa voimassa olevia (vero-)lakeja, jotka voivat joutua ristiriitaan tiettyjen valtiosopimusten kanssa. Lakiehdotus voidaan katsoa seuraavaa kaaviota muistuttavaksi yleisvaltuutukseksi: tietty Suomen valtion sisäinen järjestely (muutokset yleis- ja sopimustulleihin) johtaa käytännössä sellaisen valtiosopimuksen tekemiseen (sopimus alkutullin muutoksesta), joka

⁹² Ks He 118/1964 vp.

⁹³ Lakiehdotus sisälsi vain yhden säännöksen: »Sen estämättä, mitä Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan 27 päivänä maaliskuuta 1961 allekirjoitetun sopimuksen (SopS 16/61) 3 artiklan 3 kohdassa sekä Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välisen tullikysymyksiä koskevan 24 päivänä marraskuuta 1960 tehdyn sopimuksen (SopS 19/61) 1 artiklassa on lausuttu alkutulleista, voidaan asetuksella nostaa tai alentaa 1 päivänä kesäkuuta 1961 ollutta alkutullia samalla tavalla kuin yleistullia tai sopimustullia on muutettu.»

on Suomessa voimaansaatettava lailla, mikäli sopimus on ristiriidassa Suomen valtiosisäisen oikeuden kanssa (yleis- ja sopimustulleja koskevat säännökset). Hallitus ehdotti, että lailla tapahtuvasta voimaansaattamisesta vastaisuudessa luovuttaisiin ja voimaansaattaminen suoritettaisiin asetusteitse. Ehdotus sisälsi näin ajatellen selvän yleisvaltuutuksen valtiosopimusten voimaansaattamiseen, joskaan ei hallituksen esityksessä eikä eduskunnassa lainkaan puututtu uudistuksen funktioon valtiosopimusvaltuutuksena.

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon käsiteltävästä lakiehdotuksesta.⁹⁴ Valiokunta keskittyi HM 61 §:n tulkintaan ja lausui, että päätöksenteko tulleista on päätöksentekoa veroista, joka edellyttää päätöksentekoa lailla. Havaittuaan, että lakiehdotus ei siirtänyt verotusvaltaa hallitukselle, valiokunta päätyi toteamukseen, että lakiehdotus ei merkinnyt poikkeusta perustuslaista ja voitiin niinollen käsitellä verolainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan kannanottoa voidaan arvostella siitä, että asiallisesti voimaansaattamisen tavoin toimiva järjestely käsiteltiin valtiosisäiseksi päätöksenteoksi veroista. Käytettävissäni ei ole menetelmää selvittää, jäikö esillä olleen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen arvioinnissa kokonaan syrjään ehdotetun valtuuttavan lain suhde VJ 69,1 §:n säännökseen, vai merkitsikö käsittelyjärjestyksen valintaa koskenut suositus kannanottoa, jonka mukaan yleisvaltuutuksen sisältävää lakiehdotusta ei voida käsitellä VJ 69,1 §:n mukaan lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.

On selvää, ettei yleisvaltuutuksen sisältävä lakiehdotus voi enää olla ehdotusta laiksi erikoissopimusten alkutullien muuttamisesta kiinteämmässä yhteydessä valtiosopimuksia koskevaan päätöksentekoon. Mikäli perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään ratkaisuna yleisvaltuutusta merkitsevän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä, merkitsee kannanotto sitä, ettei yleisvaltuutukseksi luonnehtimaani valtuutustyyppiin kuuluvaa lakiehdotusta käytännöllisesti katsoen koskaan voida käsitellä VJ 69,1 §:ää ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.

Lakiehdotuksen käsittely tuo lisäksi esiin kysymyksen yhteen lakiehdotukseen soveltuvien useiden käsittelyjärjestysten konkurrenssitilanteesta, joskaan perustuslakivaliokunta ei näytä tiedostaneen tätä ongelmaa. Voidaan väittää, että lakiin erikoissopimuksien alkutullien muut-

⁹⁴ Ks prvl 8/He 118/1964 vp.

tamisesta soveltui kaksi käsittelyjärjestystä: verolainsäätämisyjärjestys (VJ 68,1 §), jota valiokunta suositteli, ja voimaansaattamislakien käsittelyjärjestys (VJ 69,1 §). Mikäli esillä ollut lakiehdotus olisi ollut blankettilaki, jolla olisi tahdottu voimaansaattaa tietty sopimustullien tai yleistullien muutoksesta johtuva, neuvotteluissa päätetty lisäys alkutulliin, olisi jouduttu valitsemaan VJ 68,1 §:n ja VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestysten välillä.⁹⁵

6.3.7. Yhdistyneitten kansakuntien ja eräiden muiden kansainvälisten elinten erioikeudet ja vapaudet

Hallituksen esitykseen laiksi Yhdistyneiden kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista⁹⁶ sisällytettiin blankettilakikäytännön mukainen yleinen voimaansaattamislauseke ja sen lisäksi yleisvaltuutus. Lakiehdotuksen katsottiin merkitsevän poikkeusta perustuslaeista, joten se käsiteltiin supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tästä johtuu, että käsittelyjärjestyksen valintaa voidaan hyvin tarkastella VJ 69,1 §:n soveltamisalan kannalta.

Käsittelyjärjestykseen vaikutti kaksi tekijää. Lakiehdotus oli pääosiltaan blankettilain muotoinen, ja olisi siis vakiintuneen käsityksen mukaan pitänyt käsitellä VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Toisaalta se samanaikaisesti sisälsi yleisvaltuutuksen, toimivallan soveltaa asetuksella erikseen mainittuihin kansainvälisiin järjestöihin hyväksyttyä yleissopimusta lainsäädännön estämättä. Jotta yleissopimuksen sisältämiä menettelymuotoja olisi voitu soveltaa, oli valtuutuksen käytön edellytyksenä erillinen, myöhemmin tehtävä valtiosopimus. Asetus, joka valtuutti myöhemmin tehtävän sopimuksen mukaisesti soveltamaan yleissopimusta tiettyyn järjestöön tuli toimimaan ao kansainvälisen järjestön asemaa koskevan valtiosopimuksen voimaansaattamisasetuksena.

Kuten edellä on havaittu, ei yleisvaltuutuksen sisältäviä lakiehdo-

⁹⁵ Tarkastelen konkurrenssiproblematiikkaa valtiosopimusten voimaansaattamisen yhteydessä omana osastonaan. Ks. s. 226.

⁹⁶ He 181/1957 vp Asiak III:1.

tuksia yleensä ole käsitelty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, vaan joko VJ 66 §:n tai 67 §:n mukaan. Nyt esillä olevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestysvalinta merkitsi näinollen valintaa kahden vaikeusasteeltaan erilaisen menettelytavan välillä: asettaako ratkaisevaksi tekijäksi se, että kysymyksessä oli jo allekirjoitetun, lakiehdotuksessa mainitun yleissopimuksen voimaansaattaminen (valinta: VJ 69,1 §), vaiko lakiehdotukseen sisältynyt yleisvaltuutus, johon verraten vakiintuneen tavan mukaan ei sovelleta voimaansaattamiskäsittelyjärjestystä (valinta: VJ 67 §). Kuten jo todettiin, lakiehdotus käsiteltiin VJ 67 §:n ja VJ 69,1 §:n mukaisessa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁹⁷ Pääpaino asetettiin ilmeisesti lakiehdotuksen avoimelle voimaansaattamisfunktiolle.⁹⁸ Käsittelyjärjestysvalintaa tarkasteltaessa voidaan ainakin todeta, ettei yleisvaltuutus blankettilaissa johtanut voimaansaattamiskäsittelyjärjestyksen (VJ 69,1 §) syrjäytymiseen.

6.3.8. Kansainvälinen kahvisopimus

Vuoden 1964 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi vuoden 1962 kansainvälisen kahvisopimuksen ja blankettilailla saattaisi voimaan New Yorkissa 28 päivänä syyskuuta 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset.⁹⁹ Hallituksen esityksessä edellytettiin ristiriidan valtiosopimuksen ja valtionsisäisen oikeuden välillä esiintyvän tavallisen lain tasolla.

Perustuslakivaliokunta päätyi lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä koskeneessa lausunnossaan toteamaan, että ristiriita olikin perustuslain tasolla — pääosaltaan sen vuoksi, että sopimus sisälsi mahdollisuuden tuontisäännöstelyn toteuttamiseen sopimuksessa määrätyillä edellytyk-

⁹⁷ Johtolauseen mukaan lakiehdotus käsiteltiin pelkästään VJ 67 §:n mukaan, mutta eduskunnan vastauksessa ilmoitetaan, että päätöksenteossa käytettiin myös VJ 69,1 §:n käsittelymuotosäännöstä.

⁹⁸ Lakiehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, joten ei ole varmaa, kiinnitettiinkö käsittelyjärjestykseen relaatiossa VJ 67 §/69 § huomiota. Jo hallituksen esitykseen liittyneen lakiehdotuksen johtolause viittasi VJ 67 §:n käsittelyjärjestyksen käyttämiseen. Hallituksen esityksessä ilmoitettiin sopimuksen merkitsevän poikkeamista HM 75 §:n säännöksestä.

⁹⁹ Ks. He 37/1964 vp Asiak. I.

sillä, ja siksi, että sopimus merkitsi valtiolle kuuluvan päätöksenteon siirtymistä Suomen valtioneulinten ulkopuolelle (kansainväliselle kahvi-neuvostolle).¹⁰⁰

Kahvisopimuksen voimassaoloaika ulottui sopimuksen säännösten mukaan jonkin verran tuona aikana voimassa olleen maan ulkomaan-kaupan turvaamista koskeneen lain (275/61) voimassa oloa pitemmälle. Lain 275/61 sisältämä valtuus saattaa kahvisopimus voimaan koko ajakseen ei riittänyt. Niinpä valiokunnan oli tarkasteltava sopimusta silmällä pitäen aikaa lakiin 275/61 sisältyneen valtuutuksen päätyttyä, jolloin oli odotettavissa ristiriita valtiosopimuksen ja valtiosisäisen oikeuden välillä.¹⁰¹

Perustuslakivaliokunta piti valtuuslain käyttämistä tarkoituksenmu-kaisena keinona turvata sopimuksen soveltaminen lain 275/61 voimassa-oloajan päättymisen jälkeen. Hallituksen ehdottamasta blankettilaki-

¹⁰⁰ Ks prvl 6/He 37/1964 vp Asiak I. Sipponen, s. 579 on käsitellyt var-sin yksityiskohtaisesti sopimusta ja perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Perus-tuslakivaliokunta huomautti, että valtiosopimuksen hyväksymisen siten, että se tulee maattamme kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi, tulee tapahtua VJ 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä. Valiokunta tarkoitti lakiehdotukseen sisältyvää suostumusponntta. Lausuma on virheellinen sikäli, etteivät valtiosopi-mukset tule valtiota sitoviksi parlamentin päätöksillä. Valtiosopimuksen voi-maantulo ja sitovuus määräytyvät eduskunnan päätöksenteon ulkopuolella.

¹⁰¹ Perustuslakivaliokunta käsitteli aikaa ennen lain voimassaoloajan päät-tymistä siten, että tuota aikaa koskevana kansainvälinen kahvisopimus merkitsi VJ 69,2 §:ssä tarkoitettua lainsäädännön sitomista. Nähdäkseni tämä käsitys on kiistanalainen, mikäli valiokunta tarkoitti, että sopimus olisi pitänyt alistaa eduskunnalle siinäkin tapauksessa, että sen voimassaoloaika olisi päättynyt ennen lain 275/61 voimassaoloaikaa. Laki maan ulkomaankaupan turvaamisesta sisälsi tyypillisen yleisvaltuutuksen. Sen voimassaoloaikana kansainvälinen kahvisopi-mus, mikäli sopimuksen voimassaoloaika olisi ollut ulkomaankaupan turvaami-sesta annetun lain voimassaoloaikaa lyhyempi, olisi voitu hyväksyä ja voimaan-saattaa eduskuntaa kuulematta. Perustuslakivaliokunta näyttää sensijaan tarkoit-taneen, että valtuutuksesta huolimatta kansainvälinen kahvisopimus olisi pitä-nyt tuolloinkin alistaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Valiokunta näyttää ajatel-leen, että yleisvaltuutus — sopimuksen voimassaoloajan langetessa sen piiriin — olisi valtuuttanut presidentin kyllä tekemään ja voimaansaattamaan sopi-muksen, mutta eduskunnan suostumus olisi pitänyt hankkia sopimuksen sisäl-tämän »lainsäädännön sitomiseen». Tämä tulkinta VJ 69,2 §:stä ei voine olla hyväksyttävä. Valtiosopimusvaltuutuksen voidaan katsoa kattavan sekä ristiriit-dan poistamisen että VJ 69,2 §:ssä tarkoitettua lainsäädännön sitomisenkin.

menettelystä luovuttiin ja eduskunta hyväksyi sen sijaan muovatun valtuuslain supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Johtolauseen mukaan lakiehdotus käsiteltiin VJ 67 ja 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä.¹⁰²

Lakia kahvin tuonnin säännöstelystä vuonna 1962 tehdyn kansainvälisen kahvisopimuksen perusteella tarkastelemalla voidaan lakitekstistä ja hallituksen esityksestä eristää erityisvaltuutuksen sisältävän voimaansaattamislain tunnusmerkeiksi 1) viittaus määrättyyn valtiosopimukseen ja 2) edellytys, että eduskunnalla on käytettävissään sopimusteksti ja tieto siitä, että lakiehdotus on välttämätön sopimuksen voimaantulolle ja valtiosisäiselle soveltamiselle.

6.4. Ristiriita- ja viittaussäännökset

Ristiriitasäännös lakiehdotuksessa sisältää maininnan, jonka mukaan lain säännöksestä on poikettava tai voidaan poiketa, mikäli valtiosopimus sitä edellyttää.

Ristiriitasäännöksen sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen valintaan liittyviä näkökohtia ei kirjallisuudessa ole esitetty. Ristiriitasäännösten tarkoituksena on valtuuttaa tuomioistuimet ja viranomaiset voimassaolevan lain sijasta soveltamaan lain kanssa ristiriitaista valtiosopimusta. Näinollen on mielekäästä kysyä, johtaako ristiriitasäännöksen sisällyttäminen lakiehdotukseen päätöksentekoon VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.

Kaira on esittänyt kaksi toisistaan poikkeavaa tulkintaa ristiriitasäännöksestä. Aikaisemmassa esityksessään hän totesi, että valtiosopimukset jotka sisältävät voimassaolevan lain vastaisia säännöksiä, on saatettava valtiosisäisesti voimaan lainsäädäntöjärjestyksessä silloinkin, kun ristiriitaan johtavissa laeissa on ristiriitasäännös.¹⁰³ Tästä tulkinasta seuraa, ettei ristiriitasäännöksiä voida pitää valtiosopimuksen ja lainsäädännön välisen ristiriidan poistavina, saati sitten sopimusmää-

¹⁰² Ks. laki 490 /64.

¹⁰³ Kaira, LM 1931 s. 19 ss. Vastaisen varalta Kaira kuitenkin korosti, että olisi syytä muuttaa menettely sellaiseksi, että ristiriitasäännökset oikeuttaisivat saattamaan sopimukset voimaan asetuksilla, joskin eduskunnan hyväksymisen sopimuksille olisi edelleen tarpeen hyväksymisponnen muodossa.

räyksien ennakolta tapahtuvana voimaansaattamisena. Reaalista syytä VJ 69,1 §:ään sisältyvän lepäämään jättämiskiellon soveltamiseen ei ole.

Myöhemmässä tutkimuksessaan Kaira joutui muuttamaan käsityksensä. Sensijaan, että hän aiemmin oli korostanut valtuuslakien ja ristiriitasäännöksiä selvää erottamista toisistaan, käsittelee hän ristiriitasäännöksiä valtuutuksen muotona, yhtenä tapana sijoittaa lakiin yleisvaltuutus. Kaira päätyy toteamaan, että ristiriita- ja viittaussäännökset ovat juridisteknisesti epätasomaisia ja tarkoittavat itse asiassa sitä, että valtiosopimuksia on noudatettava pelkästään asetuksella voimaansaattettuina. Ristiriitasäännökset sisältävät valtuuden saattaa asetuksella voimaan lainsäädännön alaan kuuluvia valtiosopimuksia.¹⁰⁴

Oikeuskäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että ristiriitasäännöksiä on käsitelty Kairan jälkimmäisen tulkinnan mukaisesti. Ristiriita- ja viittaussäännökset on ymmärretty valtuutuksiksi voimaansaattaa asetuksella lainsäädännön (lähinnä ristiriitasäännöksen sisältävän lain) kanssa ristiriitaiset valtiosopimusten säännökset asetuksella.¹⁰⁵

Yllä esitetystä seuraa, että kysymys ristiriitasäännösten käsittelyjärjestyksestä on palautettavissa voimaansaattamisvaltuutuksen sisältävän lain käsittelyjärjestyksen sääntöihin. Kun ristiriitasäännöksiä tärkein tunnusmerkki on yleisyys eli siis viittaus tulevaisuudessa tehtäviin valtiosopimuksiin ilman mainintoja sopijapuolista, on ristiriitasäännöstä pidettävä yleisvaltuutuksen muotona.

¹⁰⁴ Ks. Kaira, valtiosopimukset I, s. 323. Kairan esitys ei tällä kohdin ole aivan täsmällinen. Lausunto voidaan käsittää niinkin, että ristiriitasäännökset tarkoittavat pelkästään mahdollisuutta voimaansaattaa lainsäädännön kanssa yhdenmukaisia valtiosopimuksia. Jos kuitenkin otetaan huomioon, että Kairan tutkimuksen keskeisimpiä oivalluksia oli oikeusjärjestysten ristiriitatilanteen korostaminen lain tasoista voimaansaattamistoimenpidettä edellyttäväksi sekä se paino, jolla hän tuota käsitystä toistuvasti korosti, lienee selvää, että hän tarkoitti tilannetta, jossa ristiriitasäännöksen funktiona on pidettävä lainsäädännön kanssa ristiriitaiseen valtiosopimukseen sisältyvien säännösten voimaansaattamista asetuksella.

¹⁰⁵ Ehdotukseen laiksi maksuttomasta oikeudenkäynnistä (He 1/1954 vp Asiak I) sisältyi ristiriitasäännös, jonka mukaan »Sama olkoon lakina (oikeus saada maksuton oikeudenkäynti) ulkomaalaisesta (jos) ... jokin ulkovoimien kanssa solmittu erikoissopimus sitä edellyttää.» Hallituksen esityksessä säännösehdoista perusteltiin toteamalla, että jokin vastaisuudessa tehtävä valtiosopimus saattaa sisältää säännöksen, jonka mukaan ao. vieraan valtion kanssa sovitaan vastavuoroisesta maksuttomasta oikeudenkäynnistä.

6.5. Yhteenveto

Etsittäessä eduskuntakäytännöstä tukea kannanotoille VJ 69,1 §:n soveltamisesta valtiosopimusvaltuutuksen sisältäviin lakiehdotuksiin on todettava, että ennakkotapauksille ei voida antaa korkeata luotettavuusindeksiä. Käytäntö on huomattavalta osalta muotoutunut perustuslaki-valiokunnan ohjaavan vaikutuksen ulkopuolella. Niissäkin tapauksissa, jolloin valiokunta on tarkastellut valtuutuksen sisältäneen lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä, vaikuttaa siltä, ettei valtuutuksen voimaansaattamisfunktiota ole tarkoin analysoitu. Valtuutus on yleensä vain tyydytty mainitsemaan yhtenä käytettävissä olevana voimaansaattamismekanismiä. Valiokunta ei ole määritellyt lainkaan kantaansa kysymykseen, onko yleisvaltuutus katsottava voimaansaattamismekanismiksi sikäli, että lakiehdotukseen sovellettaisiin VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä.

Ennakkotapauksia tarkasteltaessa voidaan johdonmukaisimmin todeta seuratun sääntöä, jonka mukaan yleisvaltuutusta ei ole pidetty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä suoritettavana voimaansaattamisena.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Eduskuntakäytäntö huomioon ottaen voidaan yleistää käsittelyjärjestyksen valinnan kannalta tärkeä ero yleisvaltuutuksen ja erityisvaltuutuksen välillä kiinnittämällä huomio mm. seuraaviin tuntomerkkeihin:

- yleisvaltuutus ei yleensä sisällä mainintaa vastaisuudessa tehtävän sopimuksen sopijapuolista, vieraista valtioista joiden kanssa Suomen valtio tekee sopimuksen,

- yleisvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen käsittelyn aikaan ei ole täsmällistä tietoa tehtävän sopimuksen sisällöstä eikä varmuutta siitä, että sopimus todella tullee tekemään,

- yleisvaltuutus sisällytetään lakiin aikana, jolloin ei yleensä tiedetä, milloin valtuutuksen perusteella annettavalla asetuksella valtion sisäinen oikeus saatetaan sopusointuun sopimuksen säännösten kanssa eikä siitä, milloin sopimusta aletaan soveltaa.

Käytännössä ei yleisvaltuutuksen sisältävään lakiehdotukseen liity blankettilakimenettelyyn kuuluvaa ainoassa käsittelyssä päätettävää sopimuksen hyväksymistä tarkoittavaa ponsiehdotusta.

Esimerkkinä siitä, kuinka vaikeata käytännössä on erottaa toisistaan yleisvaltuutus ja erityisvaltuutus, mikäli päätöksentekoa tarkastellaan riittävän syvältä tyytymättä pintapuoliseen ulkonaisten seikkojen tarkasteluun, mainitsen erään noottienvaihdon Suomen ja Intian välillä. Ks. Noottienvaihto, Suomen ja Intian välillä sovittu intialaisten käsinkudottujen puuvillakankaiden tullivapauden voimaansaattamisesta (SopS 42/68). Suomen Genevessä oleva pysyvä edustaja oli antanut nootin Intian Genevessä olevalle pysyvälle edustajalle tode-

Säännölle, jonka mukaan VJ 69,1 §:ää ei sovelleta yleisvaltuutukseen, voidaan eduskuntakäytännön tarjoaman aineiston lisäksi esittää eräitä pragmaattisia perusteluja. Eduskunnan päätös erityisvaltuutuksen sisältävästä lakiehdotuksesta toteuttaa HM 33,1 §:n tarkoittaman kontrollifunktion. Lakiehdotuksen tultua hyväksytyksi presidentti voi eduskuntaa enempää kuulematta lopullisesti päättää sopimuksenteosta. Sama vaikutus on yleisvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen hyväksymisellä. Erityisvaltuutuksen sisältävän lain hylätyksi tuleminen merkitsee tietyn — usein jo verraten pitkälle viedyn — valtiosopimusprojektin epäonnistumista. Valtuuttavan lain — niin yleisvaltuutuksen kuin erityisvaltuutuksenkin — eduskuntakäsittely on valtiosopimusten teon ainoa vaihe, jossa eduskunta voi harjoittaa valvontavaltaa.¹⁰⁷

ten mm, että Suomen hallitus tulee pyytämään valtiopäivien tarpeellista suostumusta tullivapauden myöntämiseksi käsintehtäville puuvillakankaille. Nootin laatimisen aikaan ei ollut olemassa valtuutusta. Noottienvaihtoa ei saatettukaan eduskunnan käsiteltäväksi blankettilain muodossa, vaan nootin antamisen jälkeen hyväksyttyyn tullitariffiin (359/68) sisällytettiin XI osaan 8. huomautus, jonka mukaan »eräät puuvillatuotteet ovat tullivapaat, mikäli Suomi kansainvälisellä sopimuksella on siihen suostunut». On ilmeistä, että 8. huomautus ja siihen sisältyvä yleisvaltuutus sisällytettiin tullitariffiin tietoisena siitä, että valtuutusta tullaan käyttämään juuri noottienvaihdolla toteutetun sopimuksen voimaansaattamisessa. Siitä huolimatta 8. huomautusta on nähdäkseni pidettävä yleisvaltuutuksena.

¹⁰⁷ Mikäli valtiosopimusvaltuutuksen sisältävään lakiin on kirjoitettu säännös valtuutuksen nojalla annettujen asetusten jälkitarkastuksesta eduskunnassa, voidaan eduskunnan suorittama asetuksen tarkastaminen ymmärtää jälkikäteen tapahtuvaksi sopimuksenteon valvonnaksi. Valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi annetun asetuksen kumoaminen saattaa vaikutuksiltaan vastata eduskunnan päätöstä, jolla kieltäydytään hyväksymästä tiettyä valtiosopimusta HM 33,1 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Vert. Broms, s. 147, jossa kirjoittaja mainitsee, ettei valtiosopimusvaltuutukseen liittyneiden asetusten tarkastuksessa kertaakaan ole päädytty ehdottamaan asetuksen kumoamista.

Mikäli tietty valtiosopimus on voimaansaattettu asetuksella joka sittemmin saatetaan eduskunnan tarkastettavaksi, ja asetuksen tarkoittamaa valtiosopimusta ei voida irtisanoa välittömästi, pidän arveluttavana mahdollisuutta, että eduskunta voisi asetuksen kumoamalla vaikuttaa päätöksentekoon valtiosopimuksesta. Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta tarkemmin perehtyä voimaansaattamisasetusten eduskuntakäsittelyyn. Työdyn korostamaan, että lainsäädäntövalan delegoinnin valtiosisäiseksi kontrollimekanismiksi tarkoitetun asetusten tarkastamisenettelyn ulottaminen valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksia koskevaksi ei ehkä ole sopiva keino eduskunnan vaikutusvallan lisäämiseksi ulkoasioissa. Voi myös olla niin, että yleisvaltuutuksen sisältäviin lakeihin on lii-

Vähemmistön äänestäessä lepäämään yleisvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen toimenpide ei välittömästi vaikuta sopimusten tekoon: valtiosopimuksen solmimisen tultua ajankohtaiseksi voidaan yleisvaltuutuksen sisältäneen lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä huolimatta valita joku käytettävissä oleva voimaansaattamismekanismi, esim. blankettilaki, ja vähemmistön voimatta haitata päätöksentekoa varmistaa valtiosopimuksen valtionsisäinen soveltaminen. Erityisvaltuutuksen sisältävän lakiehdotuksen kohdalla asianlaita on toisin: tuollaisen valtuutuksen sisältävän lakiehdotuksen lepäämään jättäminen vaikuttaisi välittömästi ulkopoliittiseen päätöksentekoon estämällä valtiojohtoa tekemästä lakiehdotuksen tarkoittamaa valtiosopimusta. Varsinkin silloin, kun valtiosopimus jo on Suomen valtiota sitovalla tavalla tullut noudatettavaksi, lepäämään jättämissäännösten soveltaminen sopimuksen voimaansaattamiseksi esitettyyn lakiehdotukseen voisi johtaa Suomen valtion kansainvälisen oikeuden sallimien vastatoimenpiteiden kohteeksi.

Kun lepäämään jättämiskiellon sisältävää VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä ei sovelleta yleisvaltuutuksen sisältävään lakiehdotukseen, voidaan lakiehdotus äänestää lepäämään, ellei siihen samanaikaisesti ole sovellettava jotain muuta lepäämään jättämisoikeuden poistavaa säännöstä.

Verrattaessa valtuuttavalla lailla suoritettavaa voimaansaattamista asiasisältöisiin voimaansaattamislakeihin todetaan käsittelyjärjestyksen valinnassa samankaltainen tila: yleisvaltuutus vastaa asiasisältöisen lain säätämistä ennen sopimuksen tekemistä. Kummankin lakiehdotuksen hyväksymisen vaikutus on sama: tiettyä valtiosopimusta ei vastaisuudessa voida katsoa lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä sisältävänä ristiriitaiseksi Suomen valtionsisäisen oikeuden kanssa, joten eduskunta luopuu kontrolli- ja voimaansaattamisfunktiosta. Syy siihen, miksei VJ

tetty asetusten tarkastusmenettely kiinnittämättä huomiota siihen, että joissakin tapauksissa tuo valtionsisäiseksi tarkoitettu järjestely voi ulottua päätöksentekoon valtiosopimuksista. Vert. Laki Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton sekä Ison Britannian ja Pohjois-Irlannin yhtyneen kuningaskunnan välisen välirauhansopimuksen voimaansaattamisesta (645/44). Lain nojalla annetut asetukset oli kumottava, »jos eduskunta harkitsee, etteivät ne ole sopimuksen mukaisia». Hallitus oli ehdottanut ko. lakiin sisällytettäväksi tyypillisen yleisluontoisen säännöksen asetuskontrollista, joka sittemmin eduskuntakäsittelyssä muovattiin suppeammaksi (Ks. He 70/1944 vp Asiak I). Rajoitetussa muodossaan tarkastuksesta ei voinut johtua, että eduskunta kumoamalla asetuksia olisi voinut estää sopimuksen noudattamisen.

69,1 §:n käsittelyjärjestystä kummankaan tapauksen kohdalla sovelleta on ilmeisesti myöskin sama: lakiehdotuksen ja valtiosopimuksia koskevan päätöksenteon välinen yhteys on liian etäinen.¹⁰⁸ Katsonkin, että valtuuttavan lain sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä voidaan menettelyn ulkonaisesta erilaisuudesta huolimatta arvostella samojen sääntöjen mukaan kuin asiasisältöisten voimaansaattamislakien. Tähän on päädyttävä toisaalta siitä syystä, että molemmissa tapauksissa eduskunnan päätöstä voidaan pitää sopimuksentekokontrolliin kuuluvana ja toisaalta siksi, että valtuuttavan lain säätäminen on vain käytännöllisistä syistä valittu menettelymuoto. Erityisvaltuutuksen sisältävän lain sijasta voidaan aina käyttää asiasisältöistä voimaansaattamislakia, jolloin lakiehdotukseen kirjoitetaan ne säännökset, jotka valtuuslain tapauksessa annettaisiin asetuksella.

Tämän osaston alussa esittämäni kysymykseen, voidaanko ja millä edellytyksillä VJ 69,1 §:n säännöstä lepäämään jättämiskieltoineen käyttää valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan valtuuttavan lain eduskuntakäsittelyssä, voidaan vastata toteamalla, että eduskuntakäytännössä on VJ 69,1 §:ää sovellettu tällä tavoin äärimmäisen harvoin. Huolimatta esitetyistä yleisistä lausunnoista, että valtuutus on käytettävissä voimaansaattamismekanismina samoin kuin muutkin voimaansaattamistavat (blankettilait ja asiasisältöiset lait), on VJ 69,1 §:n säännöstä sovellettu valtuuttaviin lakeihin vain muutamia kertoja. Tällöin näyttävät kysymykseen tulleen vain erityisvaltuutuksen sisältäneet lakiehdotukset: lait, joissa on mainittu se valtiosopimus, jonka voimaan-

¹⁰⁸ Esimerkkinä siitä, kuinka vaikeata on tyypitellä ristiriidan poistavia lakiehdotuksia, voidaan maininta eduskunnan hyväksymä, sittemmin vahvistamatta jätetty laki Suomen—Saksan kauppasopimukseen tehdyn lisäsopimuksen muuttamisesta. Ks. 1930 II vp Asiak IV—V. Lain ainoa säännös kuului: »Siinä tapauksessa, että Suomen ja Saksan välillä tulee tehtäväksi (harv. kirjoittajan) sopimus, johon sisältyy määräyksiä, joiden mukaan 26 päivänä kesäkuuta 1926 allekirjoitettuun väliaikaiseen kauppasopimukseen 25 päivänä marraskuuta 1929 tehtyä lisäsopimusta muutetaan siten, että Suomen tullitariffin nimikkeissä 49 ja 875 Saksalle myönnettyjä etuja rajoitetaan tai poistetaan, tulkoot nämä määräykset voimaan niin kuin niistä sovitaan.» Tätä lakia ei voida luokitella yleisvaltuutukseksi. Kaavamaisen voimaansaattamisajattelun mukaan se ei ollut VJ 69,1 §:n mukaan käsiteltävä blankettilakikaa, koskei sopimusta ollut tehty. Se ei näytä sopivan mihinkään tekstissä käsittelemäni luokkaan, vaan sen — ja vastaavien hypoteettisten lakiehdotusten käsittelyjärjestys — on ratkaistava määrittelemällä säädösehdotuksen suhde ulkopoliittiseen päätökseen-tekoon.

saattamiseen asetuksella presidentti on valtuutettu.¹⁰⁹ Mikäli tällaista menettelytapaa ei ole pidetty käyttökelpoisena, on VJ 69,1 §:ää soveltamatta käytetty yleisvaltuutusta valtuuttamalla presidentti voimaansaattamaan joukko tulevaisuudessa tehtäviä valtiosopimuksia, jotka tullaan tekemään vasta lakiehdotuksen käsittelyn jälkeen.¹¹⁰

Syyt edellä kuvattuun käytäntöön ovat ilmeiset. Valtuutus tarkoitettiin alkuaan menettelyksi, jolla vältettäisiin asiasisältöisen voimaansaattamislain laajasta käytöstä johtuvat hankaluudet. Valtuuttavalla lailla ajateltiin voitavan saattaa sopimuksenteko nopeasti päätökseen ja siirtää hidas ja tarkka säädöstekstin laatiminen asetuksen tasolla toteutettavaksi. Blankettilakien runsas käyttö, joka on vielä valtuutustakin joustavampi menettely, on kuitenkin poistanut valtuutuksen keskeisen merkityksen voimaansaattamismekanismina: valtuutusta ei menettelyn yksinkertaistajana tarvita, koska käytettävissä on sitäkin helpompi menettelytapa — blankettilait.

Syitä siihen, ettei verraten usein käytettyä yleisvaltuutusta ole katsottu voitavan päättää VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksessä voi olla useita. Keskeisenä syynä näyttää olevan, ettei ennen valtiosopimuksen tekoa suoritettavaa valtuuttavan lain käsittelyä ole mielletty »voimaansaatta-

¹⁰⁹ Kaira kirjoittaa (valtiosopimukset I, s. 365), että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestyksen voidaan katsoa koskevan lakiehdotusta, millä presidentti valtuutetaan tekemään määrätty sopimus, joka ilman tuollaista valtuuttamista kaippaa eduskunnan hyväksymisen. Tällainen lakiehdotushan korvaa paitsi eduskunnan hyväksymisen, myös blankettilain, joten tällaisen valtuutuksen nojalla tehty sopimus on voimaansaattavissa pelkällä blankettiasetuksella. Kaira näyttää asettavan valtuuttavan lain käsittelyjärjestysvalinnan kriteeriksi yksinomaan sen, että eduskunnan kontrollivalta valtiosopimuksen tekoon väistyy valtuuttavan lain hyväksymisellä. Kairan esittämän käsittelyjärjestys-suosituksen täytyy näinollen koskea kaikkia hänen konstruointiaan valtuutuksen muotoja. Edellä suoritettu eduskuntakäytännön selostus osoittanee, ettei VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä ole ulotettu läheskään noin laajaksi. VJ 69,1 §:ää on sovellettu yleensä vain erityisvaltuutuksen sisältäviin lakiehdotuksiin.

¹¹⁰ Hallituksen esitykseen 166/1968 kuuluneeseen ehdotukseen laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta ja eräisiin muihin samaan esitykseen sisältyneisiin lakiehdotuksiin sisällytettyä yleisvaltuutusta perusteltiin käytännöllisin syin toteamalla olevan asianmukaisempaa, että kansainvälisen sopimuksen aiheuttamista poikkeuksista lakeihin säädetään asetuksella. Ensinmainitun lakiehdotuksen 9a §:n mukaan »Asetuksella voidaan säätää sellaisia poikkeuksia tämän lain säännöksistä, jotka johtuvat vieraan valtion kanssa tehdystä vastavuoroisesta sopimuksesta.»

miseksi». On ehkä ajateltu Kairan tavoin: kun ei ole valtiosopimusta, ei sitä voida voimaansaattaakaan. Kuten olen edellä todennut, ilmaisu »voimaansaattaminen» on kuitenkin vain ajatuskonstruktio.

Eduskunnan omaksuma käytäntö soveltaa VJ 69,1 §:ää verraten suppeaan valtuuttavien lakien luokkaan lienee moitteeton arvosteltaessa sääntämisjärjestystä perustuslainmukaisuus — vastaisuus relaatiassa. Ei ainakaan voida väittää, että VJ 69,1 §:n yleistä lainsäätämisyjärjestystä määräenemmistösäännösten suunnassa helpompaa käsittelyjärjestystä olisi käytetty laajemmin kuin säännöksen tarkoitus tai pragmaattiset näkökohdat edellyttäisivät. Eri asia on, että säännöstä näkyy käytetyn harvemmin kuin olisi ollut mahdollista. Kun kysymyksessä olleet lakiehdotukset ilmeisesti eivät juuri ole kohdanneet vaikeuksia eduskunnan vähemmistöjen taholta, eikä menettelystä — lepäämään jättämisen sallivan VJ 66 §:n säännöksen soveltamisesta — ole ollut haittaa. Mikäli vähemmistöt vastaisuudessa ryhtyvät vaikeuttamaan valtuuttavien lakiehdotusten käsittelyä lepäämään jättämissäännökseen tukeutuen, jo muodostunut vakiintunut käytäntö saattaa estää VJ 69,1 §:n soveltamisalan laajentamisen valtuuttavien lakien suunnalla. Tämän varalta voidaan kuitenkin huomauttaa, että voimaansaattamiseksi käytetty valtuutusmuoto saatetaan aina korvata sellaisella menettelytavalla (blankettilailla), jonka käyttämiseen aivan ilmeisesti liittyy VJ 69,1 § vähemmistösuojan minimoivine lepäämään jättämiskieltoineen.

7. VOIMAANSAATTAMISLAKEJA MUUTTAVIEN LAKIEHDOTUSTEN KÄSITTELYJÄRJESTYS

Valtiosopimuksen tultua voimaansaateetuksi lailla saattaa syntyä tarve muuttaa jo vahvistettua lakia. Muuttamistarpeen syyt voidaan jakaa valtion sisäisiin ja sopijapuolista, vieraista valtioista tai kansainvälisistä yhteisöistä johtuviin syihin. Valtion sisäisten syiden voidaan sanoa olevan voimaansaattamislain muuttamisen aiheena silloin, kun kansainvälinen oikeus, uusi valtiosopimus tai vanhan sopimuksen muuttaminen tahi sopijapuolten käyttäytyminen ei ole aiheuttanut muuttamistarvetta.

Käytännössä ei ole juuri ajateltavissa, että jouduttaisiin muuttamaan blankettilakia. Muuttamistarve voi kohdistua vain asiasisältöisiin voi-

maansaattamislakeihin tai valtuuttaviin lakeihin. Käsiteltäessä valtion sisäisistä syistä suoritettavia muutoksia voimaansaattamislakeihin on päätöksentekomuodon valinnan määrittämiseksi syytä tarkastella muutosehdotusten ja voimaansaatetun valtiosopimuksen säännösten välistä suhdetta. Voitaneen pitää selvänä, mikäli muutos koskee niitä voimaansaattamislain säännöksiä, jotka eivät liity valtiosopimukseen, että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestystä ei voida soveltaa. Lainmuutoksen syiden ollessa valtion sisäisiä ei eduskunta osallistu päätöksentekoon valtiosopimuksesta eikä VJ 69,1 §:n sisältämää lepäämään jättämiskieltoa voida käyttää. Lakiehdotuksen käsittely ei ole yhteydessä päätöksentekoon valtiosopimuksesta. Käsittelyjärjestys määräytyy yleisten sääntöjen mukaan; lakiehdotus voidaan äänestää yleensä lepäämään, mikäli käsittelyjärjestykseksi tulee VJ 66 §.¹¹¹

Valtion sisäiset syyt saattavat olla aiheena asiasisältöisen voimaansaattamislain muutosehdotukselle tavalla, joka johtaa varsin syvälle valtion sisäisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden suhteen tarkasteluun. On ajateltavissa ja käytännössä ehdotettukin, että tiettyä voimaansaattamislakia muutettaisiin tavalla, joka aiheuttaisi muutoksia itse sopimussuhteessa.^{112 113}

¹¹¹ Ks. Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelyjärjestyksestä s. 350 s. ja Kaira, valtiosopimukset I, s. 206.

¹¹² Ks. LA 14/1954 Liit. s. 65. Eräät kansanedustajat (ed. Ryömä ym) ehdottivat kansainvälistä valuuttarahastoa ja kansainvälistä jälleenrakennuspankkia koskevien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamista. Lakiehdotus lähetettiin täysistunnon päätöksellä valtiovarainvaliokuntaan. Mikäli tuo blankettilaki olisi kumottu, olisi jouduttu siihen, että Suomi ei olisi voinut täyttää sopimuksen edellyttämiä velvoitteitaan tai lain hylkääminen olisi pakottanut hallituksen irtisanomaan sopimuksen. Puhemies salli mainitun lakiehdotuksen käsittelyn. Puhemiehen menettelytapa antaa aiheen varsin hankalan ongelman pohdinnalle. Voidaan ajatella, että lakiehdotus ei ollut perustuslain vastainen. Perusteluna tähän voidaan esittää, että lakiehdotuksen hylkääminen olisi johtanut Suomen valtiosisäisen oikeuden — perustuslain — ulkopuolisen oikeusjärjestyksen kanssa ristiriitaan eikä puhemiehen tehtävänä ole valvoa, että eduskunnan päätöksenteko on sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden säännösten kanssa. Ongelmaa voidaan kärjistää ajattelemalla, että lakiehdotus olisi käsitelty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Meillä on totuttu ajattelemaan, että perustuslain säätämisyjärjestystä käyttämällä voidaan eduskunnan päätöksenteko mukauttaa kaikkeen valtiota koskevaan päätöksentekoon. Mikäli puhemies olisi VJ 80 §:ään viitaten estänyt hypoteettisen perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän blankettilain kumoamista tarkoittavan laki-

Joskus voidaan todeta tarve muuttaa tiettyä valtiosopimusta teke-mällä uusi valtiosopimus alkuperäisen sopimuksen muuttamisesta sovi-tulla tavalla. Sopimusmuutoksen voimaansaattamista tarkoittavan laki-ehdotuksen käsittelyjärjestys määräytynee niiden sääntöjen mukaan, joita on sovellettava valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelyyn yleensä. Mikäli muutos, valtiosopimuksen muuttamiseksi tehty valtiosopimus, on katsottava lainsäädännön alaan kuuluvaksi — ristiriitaiseksi voimassaolevan lain kanssa — on uusi sopi-mus siis voimaansaatettava VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyk-sessä hyväksyttävällä lailla.¹¹⁴

ehdotuksen käsittelyn, olisi hän tällöin joutunut viittaamaan Suomen valtion sisäisen oikeuden ulkopuolella oleviin tekijöihin. Puhemies olisi saattanut joutua sisällyttämään perusteluketuunsa antinomin: hän olisi VJ 80 §:ään viitaten joutu-nut toteamaan perustuslain vastaiseksi toimenpiteen, jota ei voida arvostella relaa-tiossa (Suomen) perustuslain mukainen/perustuslain vastainen.

¹¹³ Edellä on erityisvaltuutuksen sisältävä lakiehdotus luonnehdittu voimaan-saattamislaisiksi sikäli, että se on käsiteltävä 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjes-tyksessä. Kun Sipponen s. 455 toteaa, että toimivallan siirrolla lainsäädäntö-asioissa ei tarkoiteta toimivallan lopullista luovutusta, vaan lainsäätäjälle on milloin tahansa mahdollista palauttaa siirretty toimivalta ja kumota siirto samassa järjestyksessä kuin se oli tehtykin, ei hän ilmeisestikään ole tarkoittanut eri käsittelyjärjestysten sisäisiä menettelyeroja. Se, että valtiosopimuksen voimaan-saattamiseen valtuuttava laki on käsitelty VJ 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjär-jeistyksessä, ei johtane — mikäli uudella lailla toimivalta tahdottaisiin pois-taa pelkästään valtion sisäisistä syistä — siihen, että poistaminen suoritettaisiin lailla, joka sekin käsiteltäisiin 69,1 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Näh-däkseni tällöin — yllättävää kylläkin — on sovellettava positiivisen päätöksen saavuttamisen kannalta hankalampaa, yleistä lainsäätämisyjärjestystä.

¹¹⁴ Jätän tällä kohden käsittelemättä kysymykset, jotka nousevat esiin ryh-dyttäessä tarkemmin pohtimaan ilmaisua »lainsäädännön alaan kuuluva». HM 33,1 §:n tulkinta näyttää hankalalta tarkasteltaessa valtiosopimusten muuttamista tarkoittavan valtiosopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välistä suhdetta. Onko uutta valtiosopimusta pidettävä lainsäädännön alaan kuuluvana silloin kun se on ristiriidassa vanhemman sopimuksen säännösten kanssa, mutta sopusoinnussa lainsäädännön kanssa? Erityisen vaikeita tilanteita syntyy arvosteltaessa blan-kettilakeja käyttäen voimaansaatettuja valtiosopimuksia. Joudutaan kysymään, onko blankettilailla voimaansaatettu sopimus katsottava kokonaisuutena Suomen valtion sisällä noudatettavan lain tasoisen normiston osaksi. Mikäli valtiosopi-muksen kaikki säännökset katsotaan HM 33,1 §:n tarkoittamassa mielessä lain-säädännön alaan kuuluviksi lainsäädännön osiksi, on blankettilailla voimaan-saatetun sopimuksen muutokset aina voimaansaatettava VJ 69,1 §:n käsittely-järjestyssä soveltaen. Mikäli taas katsotaan, että blankettilailla voimaansaatettu

sopimus on tullut valtion sisäisesti lain tasoisena voimaan vain niiltä osin kuin se aikanaan oli ristiriidassa sopimuskautta edeltäneen Suomen lainsäädännön kanssa, eivät sopimuksen muutokset ole läheskään aina »lainsäädännön alaan» kuuluvia.

Valtiosopimuksen muuttaminen edellyttää voimaansaattamistoimenpiteitä lailla vain silloin kun muutetaan niitä alkuperäisen sopimuksen kohtia, joiden vuoksi sopimus oli aikanaan voimaansaattettava lailla. Tällöin joudutaan selvittämään, mitkä säännökset valtiosopimuksessa johtivat alkuperäisen voimaansaattamislain säätämiseen. Mikäli on käytetty blankettilakia, ei yleensä ole käytettävissä tietoja siitä, mitkä sopimuksen kohdat katsottiin lainsäädännön kanssa ristiriitaisiksi. Tällöin valtiosopimuksen muutoksen ja alkuperäisen valtiosopimuksen vertailu voimaansaattamistavan (laki/asetus-relaatioissa) määräämiseksi muodostuu melko mielivaltaiseksi. Tämä näkökohta korostuu, mikäli Kairan tavoin ajatellaan, että esim. blankettilailla voimaansaatetut valtiosopimuksen kohdat saavat »muodollisen lainvoiman Suomessa.» Ks. Kaira, Milloin laki tulee voimaan? JFT 1961 s. 361. Erich (Lainopilliselle tiedekunnalle annettun asian-tuntijalausannon tri Puhakan pätevyydestä valtio-oikeuden professorinvirkaan pääkohdiltaan, DL 1925 s. 391) sensijaan lausuu, että sopimus ei tule »lainvoimaiseksi», mutta sen sisältö »on siirrettävä lainsäädäntöön, jotta se saavuttaisi tarkoitetut valtiosääntöoikeudelliset vaikutukset». Lausunnoilla on — hiuksenhieno — ero, arvosteltaessa valtiosopimuksen muuttamista tarkoittavan sopimuksen voimaansaattamista. Vert. Kaira, valtiosopimukset I, s. 219.

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa voidaan havaita merkkejä siitä, että valtiosopimusten muutokset on yleensä aina katsottu »lainsäädännön alaan» kuuluviksi, mikäli blankettilailla voimaansaattettua valtiosopimusta on tahdottu muuttaa. Näyttää siltä, mikäli valtiosopimusta on tahdottu muuttaa, että lailla voimaansaattettujen valtiosopimusten oleelliset muutokset on automaattisesti katsottu lainsäädännön alaan kuuluviksi. Tätä konstruktiota näkyy toistuvasti sovelletun Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton ja Suomen välillä Moskovassa 24 päivänä marraskuuta 1960 allekirjoitettua blankettilailla voimaansaattettua sopimusta tullikysymyksistä muutettaessa. Ks. esim. laki Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä tullikysymyksistä tehdyn sopimuksen muutosten hyväksymisestä (205/1964).

Tässä yhteydessä en puutu siihen menettelykäytäntöön, jota sovelletaan Euroopan Vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention sekä Suomen ja Euroopan Vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen toistuviin muutoksiin. Ks. esim. laki 204/1964. Jätän myös käsittelemättä voimaansaattamismekanismin kannalta kiinnostavan relaation; Neuvostoliittoon päin toisaalta ja EFTA:an toisaalta suoritettavien muutosten ulkonaisen erillisyyden, mutta tosiasiallisen kiinteän yhteyden. Ks. voimaansaattamislakien muutosten käsittelyjärjestyksestä lisäksi laki eräiden Suomen, Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kesken elatusavun perimisestä pakkotoimin 10 päivänä helmikuuta 1931 tehdyn sopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen sisältämien säännösten hyväksymisestä (480/53) ja laki eräiden Suomen, Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kesken 6 päivänä helmikuuta 1931 tehdyn

8. SOPIMUSVARAUMAT

Varaumat (reservations) ovat tahdonilmauksia, joilla valtio ilmoittaa, ettei se tule soveltamaan valtiosopimusta varaumassa mainituilta osilta.¹¹⁵

Varaumien vaikutuksen tarkastelu — mikäli kysymyksessä oleva Suomen tekemä varaus on katsottava kansainvälisen oikeuden kannalta päteväksi — lienee syytä aloittaa oikeuskäytännön tarkastelusta. Tällöin todetaan, että valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavissa säädöksissä viitataan sopimustekstiin ja varauksen laatu ja laajuus ilmoitetaan toteamalla säädöksessä ne kohdat, joissa sopimusta ei sovelleta Suomen osalta. Niinpä laissa joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä (557/59) säädetään: »...sopimuksen säännökset (eivät aiheuta) muutosta siihen, mitä hallitusmuodon mukaan on voimassa tasavallan presidentistä». Samaa sopimusta koskevassa voimaansaattamisasetuksessa säädetään (76/60): »Liittymiskirjaan on sisällytetty varaus, jonka mukaan yleissopimus ei aiheuta muutosta hallitusmuodon 47 §:n 2 momenttiin sisältyvään säännökseen syytteen nostamisesta tasavallan presidenttiä vastaan.»¹¹⁶

avioliittoa, lapseksi ottamista ja holhousa koskevan kansainvälis-yksityisoikeudellisia määräyksiä sisältävän sopimuksen 2, 7 ja 9 artiklan muuttamista koskevan sopimuksen sisältämien säännösten hyväksymisestä (464/53).

¹¹⁵ Käytän varaumista varsin suppeata kuvausta siksi, että muunlaisten varaumien tarkastelu ei liity valtiosopimusten voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen määrittämiseen. Varaumista erityyppisissä sopimuksissa ja niiden käyttökelpoisuudesta on olemassa varsin laaja kirjallisuus ajalta ennen valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen tekemistä. Kun mainitussa valtiosopimuksessa on varsin laajalti käsitelty varaumia, tyydyn viittaamaan vain sopimuksen varaumia koskeviin säännöksiin (19—23 art) ja Castrénin esitykseen niistä. Ks. Castrén, Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, LM 1969, s. 735 s. ja s. 744. Ks. myös Glahn, s. 430 s, jossa mm. on lainattu Wienin yleissopimuksen varaumia koskevat artikkelit. Wienin yleissopimuksen 20 artiklan mukaan varaumia voidaan esittää ilman muiden sopijapuolten suostumusta, mikäli sopimuksessa sallitaan varaumien teko. Mikäli taas varaumia ei yleissopimuksessa ole julistettu sallituksi ja sopimuksesta voidaan päätellä, että se tarkoitetaan sovellettavaksi kokonaisuutena, on varaumiin saatava kaikkien sopijapuolten suostumus.

¹¹⁶ Joukkotuhonnan estämistä tarkoittavaan yleissopimukseen tehtiin useiden valtioiden taholta varaumia, joiden tekemisen sallittavuutta kansainvälisen oikeuden kannalta käsiteltiin YK:n elimissä. Ks. esim. Holloway, s. 498 ss, 604 ss, 501 ss. ja 508 s. sekä Glahn, s. 433.

Käsittelyjärjestyksen määräytymisen kannalta voidaan edellistä tärkeämpänä pitää varaumia perustuslakia hierarkkisesti alemmilla tasoilla. Joukkotuhontasopimukseen sisällytetty varauma tuskin koskaan aiheuttaa käsittelyjärjestystä koskevia ongelmia; ei liene ajateltavissa, että HM 47 §:ää muutetaan hallitusmuodon kokonaisuudistuksen ulkopuolella.

Käsittelyjärjestyksen kannalta kiinnostavan varauman Suomi teki Brysselissä aavalla merellä käytettävien alusten omistajain vastuun rajoittamista koskevaan yleissopimukseen. Sopimus voimaansaatettiin asetuksella. Asetuksen (61/68, sopimusteksti SopS 4/68) 2 §:n mukaan »yleissopimusta allekirjoitettaessa on Suomen osalta tehty siihen liittyvän allekirjoituspöytäkirjan 2 b ja c kohdissa mainitut varaumat, jotka koskevat 1) oikeutta määrätä kansallisen lain erikoissäännöksillä vähemmän kuin 300 tonnin vetoisiin aluksiin nähden sovellettavasta vastuunrajoitusjärjestelmästä...».¹¹⁷

Selostetun varauman tarkoituksena voidaan pitää sitä, että Suomi pidätti itselleen oikeuden säätää varauman tarkoittamasta ilmiöstä sopimuksen säännöksistä poikkeavasti. Mikäli varauman tarkoittamasta asiasta säädetään lailla, voidaan kysyä, onko lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi valittava yleinen lainsäädäntöjärjestys (VJ 66 §) vai VJ 69,1 §. Valintatilanteen ratkaisemiseksi lienee kiinnitettävä huomio siihen, että varauksella valtio turvaa mahdollisuuden ylläpitää ristiriitaa valtiosopimuksen ja valtion sisäisen oikeuden välillä. Kun eduskunta hyväksyy valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset, jotka lisäksi voimaansaatetaan lailla, jäävät menettelyn ulkopuolelle ne sopimuksen kohdat, joista varauksessa mainitaan. Kun sitten varauman tarkoittamasta kysymyksestä säädetään erikseen lailla, ei menettely liity voimaansaattamiseen vaan lainsäädännön syyt ovat valtion sisäisiä. Eduskunnan päätöstä varauman tarkoittaman ilmiön sääntelemisestä lailla ei voida myöskään pitää HM 33 §:n tarkoittamana sopimusten teon valvontana. Kielteinen päätös lakiehdotuksesta tai lakiehdotuksen äänestäminen lepäämään ei vaikuta ulkoasioita koskevaan päätöksentekoon. Tämä näkökohta riittänee perusteeksi väitteelle, että valtiosopimuksiin tehtyjen — kansainvälisoikeudellisesti pätevien — varaumien alalta suoritet-

¹¹⁷ Asetuksen 2 §:n mukaan sopimukseen tehtiin Suomen osalta toinenkin varauma sopimuksen voimaansaattamisesta joko antamalla sille lain voima tai sisällyttämällä yleissopimuksen määräykset (kansalliseen) lainsäädäntöön siihen sopivassa muodossa.

tava päätöksenteko lailla määräytyy käsittelyjärjestyksen kohdalla valtiosisäisten sääntöjen mukaan. VJ 69,1 §:n sisältämää lepäämään jättämiskieltoa ei ole syytä ulottaa koskemaan lakiehdotusta, jolla tarkoitetaan säädettäväksi varauman alaan jäävistä kysymyksistä.

9. KÄSITTELYJÄRJESTYKSEN KANNALTA ERILAISTEN ELEMENTTIEN SISÄLLYTTÄMINEN VALTIOSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMISTA TARKOITTAVAAN LAKIEHDOTUKSEEN

Mikäli valtiosopimusta ei saateta voimaan blankettilailla, sisältyy säädösehdotuksen tekstiin yleensä sopimusviittauksen lisäksi muita osia. Sekamuotolakeihin saattaa sisältyä sopimuksen täytäntöönpanoa koskevia, pelkästään valtion sisäistä käyttöä varten laadittuja säännöksiä. Lakiehdotus joka valtuuttaa presidentin saattamaan voimaan määrätyn valtiosopimuksen, saattaa sisältää tuon erityisvaltuutuksen lisäksi esim. tulevaisuutta koskevan yleisvaltuutuksen. Asiasisältöinen voimaansaattamislaki saattaa sisältää kysymyksessä olevaan valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten toiston lisäksi valtiosopimuksen sisältöä täydentäviä säännöksiä tai kokonaan sopimukseen kuulumatonta aineistoa, joka käytännöllisistä syistä on haluttu sisällyttää samaan lakiin.¹¹⁸

¹¹⁸ Vertaan esimerkin omaisesti Mannermaajalustaa koskevaa yleissopimusta (SopS 7/65) ja sen voimaansaattamiseksi annettua asiasisältöistä Mannermaajalustalakea (149/65). Lain 3 §:ssä luetellaan mannermaajalustan luonnonvarat samalla tavoin kuin sopimuksen 2 artiklan 4 kohdassa. Lain 5 §:ssä säädetään turvallisuusvyöhykkeistä samaan tapaan kuin sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa. 5,2 §:n mukaan turvallisuusvyöhykkeelle luvatta purjehtiminen on kielletty. Asiallisesti samansisältöinen säännös on sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa. Lain 6 §:n mukaan laki ei vaikuttanut säännöksiin kaapeleiden ja putkijohtojen laskemisesta mannermaajalustalle. Vastaava säännös on sopimuksen 4 artiklassa. Sopimuksen säännöksiä vastaavien lainsäädännösten lisäksi lakiin sisältyy säännöksiä, joita vastaavia sopimuksessa ei ole. Niinpä lain 7 §:ssä säädetään rangaistus sille, joka rikkoo »lakia ja sen nojalla annettuja määräyksiä». Vielä laissa on säännökset menettelystä, jolla valtioneuvosto voi myöntää lupia mannermaajalusta käyttöön, samoin kuin ne edellytykset, joiden vallitessa lupia voidaan myöntää. Vastaavia säännöksiä ei sopimuksessa ole.

Kun VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestys eroaa yleisestä lainsäätämisyjärjestyksestä ja perustuslainsäätämisyjärjestyksestä lähinnä siinä, että VJ 66 ja VJ 67 §:iin sisältyvät vähemmistösuojat on pääosiltaan poistettu, joudutaan kysymään, voidaanko lakiehdotukseen soveltaa VJ 69,1 §:ää huolimatta siitä, että säädösehdotukseen on sisällytetty valtiosopimukseen kuulumattomia aineksia. Edellyttääkö vähemmistösuojan ylläpitäminen, että VJ 69,1 §:n käsittelyjärjestys syrjäytyy yleisen lainsäätämisyjärjestyksen hyväksi, mikäli voimaansaattamislakiin halutaan sisällyttää valtiosopimukseen liittymättömiä säännöksiä?

Esitettyä ongelmaa ei kirjallisuudessa ole käsitelty. Jossain määrin rinnasteinen on perustuslakivaliokunnan omaksuma periaate, jonka mukaan lakiin, jotta se voitaisiin käsitellä yksivuotisena verolakina lepäämään jättämissäännöstä soveltamatta, ei voida sisällyttää veroon liittymättömiä aineksia, kuten budjetin ulkopuolisen rahaston perustamista. Syynä on se, että eduskunnan vähemmistö ei verolain säätämisen yhteydessä voi käyttää lepäämään jättämissäännöstä.¹¹⁹

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla todetaan, ettei VJ 69,1 §:n soveltamisala ole kertaakaan muodostunut kiistanalaiseksi nyt esitetyllä tavalla. Vähemmistöt eivät ilmeisesti ole todenneet VJ 69,1 §:n lepäämään jättämiskiellon vaikeuttaneen asemaansa, eikä säännökseen ole turvauduttu vähemmistön vaikutusvallan poistamiseksi. Eduskuntakäytännöstä ei juuri voida löytää ennakkotapauksia, jotka osoittaisivat, että VJ 69,1 §:n ja yleisen lainsäätämisyjärjestyksen mahdollisessa konkurrenssitilanteessa VJ 69,1 § olisi syrjäyttänyt yleisen lainsäätämisyjärjestyksen.

Kysymys voimaansaattamislakiin sisällytettujen, käsittelyjärjestyksen kannalta erilaisten aineksien vaikutuksesta on toistaiseksi jäänyt vaille käytännön menettelytaparatkaisujen mukanaan tuomaa kiinnostusta. Näinollen sitä voidaan pitää epäoleellisena, ja syrjäytänkin sen vain

¹¹⁹ Olen tarkastellut käsittelyjärjestyksen valinnan kannalta erilaisen aineiston sisällyttämisestä yhteen lakiehdotukseen johtuvia ongelmia laatimalla rakennelman käsittelyjärjestysten vaikeusaste-erojen hierarkkisesta porrastuksesta. Nyt esillä olevaan käsittelyjärjestysvalintaan ulotettuna omaksumani ratkaisu johtaa päättelemään, että VJ 66 §:n käsittelyjärjestyksen ollessa lepäämään jättämissäännöksen takia VJ 69,1 §:ää vaikeamman, jouduttaisiin soveltamaan yleistä lainsäätämisyjärjestystä. Ks. Saraviita, *Analys*, s. 75 ss. Tekstissä mainitusta perustuslakivaliokunnan lausumasta ks. s. 77 alaviite 9.

lyhyesti selostamalla niitä näkökohtia, jotka on otettava huomioon käsittelyjärjestyksen valintatilanteessa.¹²⁰

Verolakien käsittelyjärjestyksen soveltamisen yhteydessä omaksuttu vähemmistön vaikutusvallan ylläpitämistä tarkoittava periaate, joka on johtanut käsittelyjärjestysten konkurrenssitilanteessa valitsemaan vähemmistösuojan kannalta tehokkaimman vaihtoehdon, voidaan johdonmukaisesti ulottaa koskemaan voimaansaattamislakeja.¹²¹ Voidaan perustellusti väittää, ettei VJ 66,7 §:n muodostamaa vähemmistösuojaa voida poistaa voimaansaattamislakeja käyttämällä siten, että voimaansaattamislakiin sisällytettäisiin lainsäädännöllisiä ratkaisuja, jotka ovat sisäpoliittisesti kiistanalaisia. Käytännöllisenä seurauksena tästä periaatteesta olisi, että voimaansaattamiseen kuulumattomien ainesten liittäminen voimaansaattamislakiin johtaisi VJ 69,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon syrjäytymiseen ja lakiehdotuksen käsittelyyn VJ 66 §:n tai VJ 67 §:n käsittelyjärjestyksessä. Tämän verolainsäätämisyjärjestyk-

¹²⁰ Valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvät kysymykset eivät ole muodostuneet täysistuntokäsittelyssä näkyviksi kiistakysymyksiksi, eikä lepäämään jättämisehdotuksia valtiosopimuksiin liittyvien kysymysten kohdalla ole tehty. Ala, jolla tekstissä käsittelemäni kysymykset saattavat esiintyä, on ILO:n sopimusehdotukset, joiden käsittelyssä työntekijöiden ja työnantajien intressiristiriita voi heijastua eduskuntakäsittelyyn. ILO:n sopimusehdotusten voimaansaattamiseen liittyviä kysymyksiä ei toistaiseksi ole tiedostettu. On ajateltavissa, että sopimusehdotusten voimaansaattamismekanismin joskus joutuessa tarkan tutkimuksen kohteeksi voi syntyä erimielisyyksiä siitä, onko tietty asiasisältöinen työläinsäädännön alaan kuuluva lakiehdotus katsottava pelkästään valtionsisäistä tarvetta tyydyttäväksi vai onko sitä pidettävä ensisijassa ILO:n sopimuksen voimaansaattamistoimena, jolloin voidaan esittää vaatimus VJ 69,1 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisesta. Voidaan myös ajatella, että valtioiden välisen yhteistoiminnan lisääntyessä ja ylivaltiollisten järjestöjen vahvistuessa päätetään ryhtyä laajaan valtion sisäisen oikeuden muuttamiseen ylivaltiollisen organisoitumisen helpottamiseksi. Kun mielipiteet yhdentymisestä käyvät luultavasti ristiin, voi laaja asiasisältöisillä laeilla suoritettava harmonisointiprosessi johtaa tarkastelemaan VJ 69,1 §:n soveltamisalan rajoja. Integroitumista vastustava määrävähemmistö-enemmistöhan voi sen ilman muuta estää — voi päätyä kokeilemaan VJ 69,1 §:n lepäämään jättämiskiellon rajoja, mikäli lainsäädäntöehdotuksia ei katsota voitavan suorittaa blankettilaeilla, joiden lepäämään jättämiskiello lienee urautunut syvälle mieliin.

¹²¹ Tarkoitan käsittelyjärjestysten konkurrenssitilanteella sitä, että samaan lakiehdotukseen näyttää soveltuvan kaksi eri käsittelyjärjestystä ja nyt esillä olevan ongelman kohdalla esim. yleinen lainsäätämisyjärjestys (VJ 66 §) ja voimaansaattamislakien käsittelyjärjestys (VJ 69,1 §).

sen piirissä syntyneen periaatteen laventamista vastaan on kuitenkin viitattava niihin ulkopoliittisiin seuraamuksiin, joita lepäämään jättämisen sallivan säännöksen soveltamisesta voi seurata. Vähemmistö voisi — samalla kun sille itse asiassa varataan vaikutustie ulkopoliittiseen päätöksentekoon — äänestämällä voimaansaattamislain lepäämään, estää valtiosopimuksen tekemisen. Käsittelyjärjestystä valittaessa on valittava kahden ristiin menevän intressin väliltä. On punnittava, onko vähemmistösuojan ylläpitäminen niin tärkeitä, että sen sallitaan johtaa ulkopoliittisen vaikutusvallan muodostumiseen vähemmistölle.

Hallituksella on aina mahdollisuus käyttää voimaansaattamismuotoa, johon lepäämään jättämissäännös (VJ 66,7 §) ei ylety. Mikäli konkurssitilanteen ratkaisemisessa asetutaan vähemmistösuojan ylläpitävän valinnan kannalle, on tilannetta arvosteltava toteamalla, että hallitus — sisällyttäessään käsittelyjärjestyksen kannalta erilaisia aineksia samaan lakiehdotukseen — ottaa riskin. Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen estää joksikin aikaa valtiosopimuksen tekemisen, mutta lepäämään jättämisestä huolimatta sen aiheuttama tilanne voidaan korjata uudella lakiehdotuksella, josta on karsittu pois voimaansaattamiseen liittymättömät ainekset, jolloin VJ 69,1 §:n lepäämään jättämiskieltoa riidattomasti on sovellettava.

V LUKU

KANSANEDUSTAJAN PALKKIOTA JA
VIRKAMIESTEN TYÖTAISTELUN
KIELTÄMISTÄ TARKOITTAVAN
LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN
JÄTTÄMISKIELTO

1. VJ 70 §:N SOVELTAMISALAN
MÄÄRÄÄMISESTÄ

VJ 70 §:n mukaan ehdotusta laiksi, joka »koskee edustajanpalkkiota» ei voida jättää lepäämään. Säännös liitettiin lepäämään jättämissäännöstöön vuoden 1928 VJ:n säätämisen yhteydessä eikä sitä sittemmin ole muutettu.

VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan tarkastelussa ei voida rajoittua säännöksen semanttiseen tulkintaan.¹ Vaikka säännöstä ei vuoden 1928 jälkeen olekaan muutettu, on lepäämään jättämiskiellon soveltamisalaa huomattavasti supistettu muuttamalla VJ 16 §:ää. Viimeksi mainittu säännös sisältää viittauksen, jonka mukaan

¹ Lukija lienee havainnut, että verraten useissa kohdin tätä kirjoitusta tietyn kysymysryhmän tarkastelu aloitetaan viittaamalla »semanttisiin näkökohtiin». Lukija lienee edelleen todennut, ettei merkityssisältöjen tarkastelulle kuitenkaan ole tahdottu läheskään aina antaa suurinta merkityspainoa. Olen valinnut merkityssisältöjen erittelyn kulloinkin esillä olevan aiheen tarkastelun lähtökohdaksi esitysteknisistä syistä.

Kuten Ross (s. 158) huomauttaa, ei oikeuslauseita voida tulkita tyytymällä näkökohtiin yksityisen sanan merkityssisällöstä, vaan sanaa on tarkasteltava käyttö-

lepäämään jättämiskieltoa on sovellettava myöskin päätettäessä edustajan matkakustannusten korvauksesta. 1928 VJ 16 §:n alkuperäisen sanonnan mukaan edustajanpalkkiosta sekä matkakustannusten korvauksesta määrättiin lailla, jota koskeva ehdotus oli käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin VJ 70 §:ssä säädetään. Säännöstä muutettiin myöhemmin (Laki valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n muuttamisesta 209/55) muotoon »Edustajanpalkkion sekä matkakustannusten korvausten perusteet määrätään lailla, jota koskeva ehdotus käsitellään siinä järjestyksessä, kuin 70 §:ssä säädetään». VJ 16 §:n muutoksen tarkoituksena oli yksinkertaistaa VJ 70 §:n määräenemmistösäännöksen takia hankalaksi muodostunutta päätöksentekoa edustajanpalkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta. Vuonna 1955 suoritetun VJ 16 §:n muuttamisen jälkeen VJ 70 §:n sanonta »joka koskee edustajanpalkkiota» on liian laaja. Säännöksen semanttinen tulkinta johtaa ilmeisesti virheelliseen tulokseen: muutettu VJ 16 § huomioonottaen ei kaikkia edustajanpalkkiota koskevia lakeja käsitellä VJ 70 §:n mukaan vaan vain osa niistä: lakehdotukset, joilla säädetään palkkion perusteista. Muussa kuin perusteista säätämisen välityksellä muodostuvassa yhteydessä edustajanpalk-

yhteydessään. Tällöinkään ei merkityssisällön erittely riitä, vaan on turvauduttava muihin näkökohtiin. Vaikka tässä esityksessä ei olekaan menetelty Boldingin suosittelemalla tavalla (Bolding, s. 30) ja tyydytty lakitekstin kielellisen analyysin tuloksien tarjoamiin suurpiirteisiin tulkintalinjoihin, uskon, että tuollainen erittely on ainakin havainnollinen lähestymistapa.

Syynä siihen, etten Boldingin suosittelemalla tavalla ole tyytynyt semanttisen erittelyn täydentämiseksi yksinomaan avoimeen tai pragmaattiseen argumentointiin, on — luultavasti — saamani juridinen koulutus ja havainnot eduskunnan päätöksenteosta. Tässäkään kirjoituksessa ei ole tyydytty, Ojasta lainatakseni (s. 1085), etsimään pelkästään niitä käyttäytymismalleja, joita tietyssä yhteisössä (eduskunnassa) on seurattu, vaan toistuvasti siirrytään käyttämään normatiivista kieltä (ks. Ojanen s. 1089). Kun esitetään normipropositioita, muuttuu esitys dialektiikaksi (ks. Perelman s. 134 ja Makkonen, Lainkäyttö ja maailmankatsomus, LM 1970 s. 1058).

Keskustelija pyrkii vaikuttamaan auditorioon. Kun tietoa argumenttien merkitsevyyspainoista ei ole (Makkonen, s. 1058; Eriksson, s. 1058), esittäjä käyttää perusteluja sen mukaan, mitä hän itse pitää vakuuttavana, mihin puolestaan vaikuttaa mielle siitä, mitä auditorio pitää vakuuttavana. Kun tämän kirjoituksen kannalta merkitsevät ratkaisut suoritetaan eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa, ei voida syrjäyttää eräitä tulkintakeinoja — kuten ennakkotapausaineistoa — jotka näyttävät omaavan huomattavan merkitsevyyspainon siellä, missä lepäämään jättämissäännöstä sovelletaan.

kioon ja matkakustannusten korvaamiseen olevia lakiehdotuksia ei käsitellä VJ 70 §:n sisältämää määräenemmistösäännöstä ja lepäämään jättämiskielloa soveltaen.²

Muuttamalla VJ 16 §:ää on suoritettu toinenkin kavennus VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalaan. Vuoden 1928 VJ:n 70 §:n käsittelyjärjestyksen katsottiin kattavan kaikki kansanedustajille edustajantoimesta tulevat taloudelliset edut. Kun sittemmin tahdottiin järjestää kansanedustajille eläke, jouduttiin toteamaan, että eläkettä koskevan lain käsittely olisi suoritettava VJ 70 §:n säännöstä soveltaen. Tämä huomioon ottaen, vaikeutetun käsittelyjärjestyksen noudattamisen välttämiseksi, lisättiin VJ 16 §:ään säännös, jonka mukaan »Edustajan oikeudesta eläkkeeseen säädetään lailla».³ Mikäli VJ 16 §:ään

² Vuoden 1955 valtiopäivillä ei katsottu VJ 70 §:n käsittelyjärjestyksen soveltuvan käsiteltäessä lakiehdotuksia, joiden tarkoituksena oli poistaa kansanedustajan palkkion verovapaus. Ks. He 23/1955 ja siihen sisältyneet ehdotukset laeiksi tulo- ja omaisuusverolain sekä maalaiskuntain kunnallishallinnosta ja kunnanhallinnosta kaupungissa annettujen asetusten muuttamisesta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että sanottuja lakeja tahdottiin muuttaa niin, että edustajanpalkkion verovapaus tulee poistetuksi. On selvää, että nuo lakiehdotukset tuntuvasti, joskin välillisesti, vaikuttivat kansanedustajan palkkion määrään. Vaikutus ulottui sekä tuloveroon että kunnallisveroon. Lakiehdotusten kolmannessa käsittelyssä sovellettiin VJ 68,1 §:n sisältämää verolain säätämisyjärjestystä tulo- ja omaisuusverolain muutosehdotukseen, kun sensijaan kunnallisveroa koskevien säännösten muutos käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tulo- ja omaisuusverolain kohdalta olisi ehkä voitu väittää, että verolain säätämisyjärjestyksen määräenemmistösäännös ja lepäämään jättämiskiello asiallisesti vastasivat VJ 70 §:n sisältämiä samankaltaisia käsittelyjärjestyksen kvalifiointeja. Kunnallisverotuksen osalta käsittelyjärjestys sensijaan oli huomattavasti VJ 70 §:n käsittelyjärjestystä yksinkertaisempi. Voitiinhan lakiehdotus hyväksyä yksinkertaisella ääntenenemmistöllä, joskin lepäämään jättämissäännöstä soveltaen. Vaikka ainakin kunnallisverotuksen kohdalta voitiin selvästi osoittaa, että lakiehdotus tuli vaikuttamaan kansanedustajalle tulevan edustajanpalkkion määrään, ei VJ 70 §:ää sovellettu. Ks. 1955 vp ptk s. 497 sekä lait 245, 246 ja 247/55. Vrt. laki tulo- ja omaisuusverolain väliaikaisesta muuttamisesta (426/54), 24 §:n 12 kohta.

³ Ks. laki valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n muuttamisesta 619/48. Samana päivänä VJ 16 §:n muutoksen kanssa vahvistettiin laki kansanedustajan oikeudesta eläkkeeseen (618/48). Molemmat lait tulivat voimaan 1.9.1948. Laki valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n muuttamisesta julkaistiin asetuskokoelmassa eläkelain jälkeen. Kun otetaan huomioon, että eläkelaki käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, menettely ei ole aivan moitteeton johdonmukaisuuden kannalta ajatellen. Eläkelaki voitiin käsitellä tavallisena lakina ja VJ 70 §:ää

ei olisi sisällytetty säännöstä edustajan eläkelain käsittelyjärjestyksestä, olisi jouduttu — mikäli eläkkeistä olisi haluttu säätää ilman muutosta valtiopäiväjärjestykseen — ratkaisemaan kysymys, voitiinko kansanedustajain eläkkeestä päättää VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä vai olisiko eläkelaki pitänyt käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

VJ 16,4 §:n säännöstä »Edustajan oikeudesta eläkkeeseen säädetään lailla» ei voida pitää johdonmukaisena muutoin kuin toteamalla, että siinä tarkoitetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä (VJ 66 §). VJ 16,2 §:n mukaan »Edustajan palkkion sekä matkakustannusten korvauksen perusteet määrätään lailla, jota koskeva ehdotus käsitellään siinä järjestyksessä, kuin 70 §:ssä säädetään». Mikäli kansanedustajan eläkelain käsittelyjärjestykseksi olisi tahdottu järjestää VJ 70 §:n säännös, olisi VJ 16 §:n holistinen tulkinta edellyttänyt, että neljänteen momenttiin edustajan eläkeoikeuden kohdalle olisi kirjoitettu samanlainen viittaus VJ 70 §:ään kuin toisen momentin säännöksessä. Viittauksen puut-

soveltamatta vain siksi, että VJ 16 §:ää muutettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kun eläkelaki hyväksyttiin eduskunnassa, ei muutos VJ 16 §:ään ollut vielä voimassa, eikä sitä oltu edes vahvistettu. Nähdäkseni muodollisesti tyydyttävien menettelytapojen olisi ollut käsitellä VJ 16 §:n muutos loppuun ja vasta lain tultua voimaan, säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä kansanedustajain eläkelaki. Sipponen, s. 129 mainitsee, että laki saa muodollisen lainvoiman sen jälkeen, kun lainsäädäntömenettely on lopussa siihen katsomatta, milloin laki tulee voimaan. S. 128 Sipponen mainitsee muodollisen lainvoiman vaikutukseksi muun muassa lain derogatiivisen voiman. Ottaen huomioon, että eduskunnan määrämuotoinen päätös ei vielä merkitse lainsäädäntömenettelyn saattamista loppuun, vaan vasta lain vahvistaminen, voidaan ehkä väittää että edustajan eläkelain hyväksyminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä katsottiin mahdolliseksi ajattelemalla, että perustuslain säätämisyjärjestyksessä suoritettu VJ 16 §:n muuttaminen, vaikkei sitä vielä ollut vahvistettu, oli saavuttanut mahdollisen lainvoiman ja oikeutti eläkkeestä päättämiseen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Sipponen s. 364 tarkastelee menettelytapaa, jolla poikkeus perustuslaista toteutetaan kahdella eri lailla niin, että varsinaiset poikkeuksista merkitsevät säännökset sisällytetään toiseen, perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävään lakiin ja sen rinnalla hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä laki, joka sisältää poikkeuksesta johtuvat yksityiset säännökset. Hän toteaa, että muodollinen lainvoima ei edellytä lain julkaisemista, joten oli mahdollista antaa lait samana päivänä ja julkaista ne saman asetuskokoelman lehdellä. Näyttää siltä, että Sipponen pitää riittävänä eduskuntakäsittelyä eikä vaadi, että poikkeuslaki vahvistetaan ennen kuin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä laki voidaan eduskunnassa hyväksyä. Eduskuntakäytäntö vastaa tätä päätelmää.

tuminen neljännestä momentista johtaa näin päätelmään, että edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteita koskevaan lakiehdotukseen on sovellettava eri käsittelyjärjestystä kuin edustajan oikeutta eläkkeeseen koskevaan lakiehdotukseen.⁴

VJ 16 §:n muutokset huomioon ottaen VJ 70 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto koskee lakiehdotuksia, joilla säädetään edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvaamisen perusteista. Jotta ilmaisun »perusteista» sisältöä voitaisiin täsmällisesti tarkastella, on lyhyesti selostettava tapoja, joilla edustajanpalkkiosta on säädetty.

2. MUUTOKSET EDUSTAJANPALKKIO- LAKEIHIN

Vuoden 1928 VJ:n 70 §:n nojalla säädettiin laki edustajanpalkkiosta (106/28). Lain 1 §:n mukaan edustajanpalkkio varsinaisilta valtiopäiviltä oli 24.000 markkaa, josta päiväpalkkioksi tuli 200 markkaa.⁵

Edustajanpalkkiolakia muutettiin palkkion määrää koskevan säännöksen osalta kahteen kertaan (lait 492/41 ja 515/45), jonka jälkeen vuonna 1947 koko laki korvattiin uudella (328/47). Uuden lain 1 §:ssä säädettiin edustajanpalkkion vuotuinen määrä markkoissa ilmaistuna. Rahanarvon alenemisen myötä uutta edustajanpalkkiolakia jouduttiin useaan kertaan muuttamaan.⁶

Rahanarvon muutosten aiheuttama tarve korottaa edustajanpalkkion määrää yritettiin poistaa sitomalla se elinkustannusindeksiin, jotta indeksiluvun muutos välittömästi ja ilman lainsäädäntötoimia olisi johtanut edustajanpalkkion nousuun indeksinousua vastaavasti. Jo vuonna 1947

⁴ Ks. myös perustelut VJ 16 §:n muuttamiselle hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä (He 25/1947 vp ja prvm 49/1947 vp Asiak I). Tarkoituksena oli säätää päätöksenteko eläkkeistä suoritettavaksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

⁵ Edustajanpalkkiolain johtolause sisälsi maininnan ehdotetusta tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä poikkeavasta käsittelyjärjestyksestä. Johtolauseen mukaan lakiehdotus oli käsitelty »valtiopäiväjärjestyksen 70 §:ssä määrättyllä tavalla».

⁶ Jo samana vuonna suoritettiin ensimmäinen muutos (950/47). Myöhemmät muutokset suoritettiin vuosina 1949 (843/), 1950 (362/50), 1951 (339/51), 1954 (247/54), 1955 (210/55) sekä 1956 (233/56).

edustajanpalkkio sidottiin viralliseen elinkustannusindeksiin (laki 950/47) niin, että valtion viran ja toimen haltijain palkkausta indeksin nousun tai laskun johdosta tarkistettaessa edustajanpalkkiota ja päivärahaa vastaavasti korotettiin tai alennettiin. Laki käsiteltiin VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Siis jo vuonna 1947 toteutettiin ensimmäisen keran palkkion määräytymisen järjestely sitomatta palkkion määrää kiinteästi laissa ilmaistuihin markkamääriin, vaikka lakiin sisällytettiin liukuva palkkion määrää osoittava summa: elinkustannusindeksin nousu johti automaattisesti palkkion määrän muuttumiseen lakia muuttamatta. Jo lakia säädettäessä täytyi olla ilmeistä, ettei edustajanpalkkio kauaa pysy laissa mainitun rahasumman suuruisena. Vaikka edustajanpalkkio ja matkakustannusten korvausten määrä asiallisesti jo tuolloin järjestettiin tavalla, joka salli palkkioiden määrän muuttamisen muutoin kuin VJ 70 §:ssä säädettyssä käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla, ei menettelytavan perustuslainmukaisuutta asetettu kyseenalaiseksi, eikä VJ 16 §:n muuttamista pidetty välttämättömänä.⁷

Edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten määrän sitominen elinkustannusindeksiin ei osoittautunut riittävän joustavaksi tavaksi pitää palkkioiden määrä virkamiespalkkojen kehityksen tasalla. Järjestelmän heikkoutena oli, että indeksisidonnaisuus — joka rekisteröi kyllä tarkasti elinkustannusindeksin aiheuttamat muutokset — ei tuottanut kansanedustajain palkkioihin ja matkakustannusten korvauksiin niitä lisäyksiä, joita virkamiehet saivat palkkioihinsa indeksikorotusten lisäksi. Kansanedustajan palkkiolle laissa määrättyä pohjasummaa ei voitu VJ 70 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä noudattamatta korottaa virkamiespalkkojen tavoin. Jotta olisi välttytty toistuvasti muuttamasta edustajanpalkkion rahassa ilmaistua määrää, muutettiin VJ 16 §:ää edellä selostetulla tavalla. Tällöin edustajanpalkkion markkamäärä voitiin poistaa edustajanpalkkiolaista ja tilalle otettiin säännös (233/56 1 §), jonka mukaan edustajalle suoritettiin vuotuinen palkkio, jonka määrä vastasi sitä peruspalkkaa, mikä kulloinkin maksettiin ylintä palkkausluokkaa kuutta luokkaa alempaan palkkausluokkaan kuuluvassa virassa tai toimessa.⁸

⁷ Kun vuonna 1954 indeksisidonnaisuuden määräytymistapaa muutettiin, laissa käytettiin yksinkertaisempaa ilmaisua »jos valtion viran tai toimen haltijain palkkausta tarkistetaan... virallisen elinkustannusindeksin muutosten perusteella» (274/54).

⁸ Jo vuoden 1955 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä (He 21/

Edustajanpalkkio määrättiin vuoden 1956 uudistuksen (233/56) jälkeen pelkällä viittauksella virkamiesten peruspalkkoihin eikä lakiin sisällytetty mainintaa edustajanpalkkion markkamäärästä. Menettelytavan uskottiin vapauttavan eduskunnan käsittelemästä toistuvasti edustajanpalkkion määrää koskevia lakiehdotuksia. Toisin kuitenkin kävi. Jo vuoden 1956 lainmuutoksen eduskuntakäsittelyssä esitettiin arvostelua siitä, että edustajanpalkkion määrä tuli riippuvaksi muusta lainsäädännöstä. Epäilykset osoittautuivat aiheellisiksi, kun valtion virkamiesten palkkausta koskevaa lainsäädäntöä muutettiin kiinnittämättä huomiota muutoksen vaikutuksiin edustajanpalkkioihin ja matkakustannusten korvauksiin. Virkapalkkauslainsäädäntöön tehty muutokset johtivat tilanteeseen, jossa edustajanpalkkion määrästä voitiin esittää useita eri vaihtoehtoja ja keskenään ristiriitaisia tulkintoja.⁹

1955 vp Asiak I) ehdotettiin edustajanpalkkio sidottavaksi kiinteästi virkapalkkoihin. Tuolloin ei muutosehdotusta hyväksytty, joskin VJ 16 § muutettiin edellä tekstissä selostetuin tavoin säätämällä, että VJ 70 §:n sisältämää käsittelyjärjestystä oli vastaisuudessa sovellettava vain päätettäessä edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksien perusteista. Seuraavana vuonna hallituksen ehdottama sidonnaisuus kuitenkin toteutettiin (233/56). Uudistus vastasi asiallisesti jo vuoden 1955 esitykseen (He 21/55) sisältyneeseen lakiehdotukseen liit-
tynyttä, mutta vielä tuolloin hylätyksi tullutta järjestelyä.

⁹ Vuonna 1956 suoritettua edustajanpalkkiolain muutoksen aikaan, jolloin palkkiot sidottiin suoraan virkamiespalkkausluokkiin, jaettiin virkamiesten palkat yhtenäisesti numeroituihin palkkausluokkiin, joten edustajanpalkkion määrä oli tuon sarjan yläpäästä lähtien helposti laskettavissa. Vuonna 1962 valtion viran ja toimen haltijain palkkauksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (393/62) voimaan tullessa muutettiin virkamiesten palkkaluokkakajakoa siten, että peruspalkkaiset virat jaettiin kahteen ryhmään, A- ja B-palkkausluokkiin. Ennen muutosta palkkausluokat muodostivat yhden numerosarjan. Mikäli vuonna 1956 toteutettua edustajanpalkkion määräytymistä olisi sovellettu vuonna 1962 toteutettu virkapalkkalainsäädännön uudistus huomioon ottaen, olisi edustajanpalkkion määrä laskettu joko A- tai B-palkkausluokkien yläpäästä laskien. Jos palkkio olisi laskettu B-palkkausluokituksen mukaan, olisi edustajanpalkkioksi tullut B2 palkkausluokka. Tämä olisi merkinnyt edustajanpalkkion määrän nousua virkapalkkalainsäädännön uudistuksen takia ilman, että tuollaista vaikutusta olisi tarkoitettu. Tämä tilanne johti esittämään erilaisia tulkintavaihtoehtoja. Edustajanpalkkion laskemistapaa käsiteltiin eduskunnan kansliatoimikunnassa, joka pyysi eräitä asiantuntijalausuntoja. Tulkintatilanteen ongelmallisuus — joka ei ollut vailla koomisia piirteitä — kävi hyvin ilmi kansliatoimikunnalle annetuista lausunnoista. Kansliatoimikunta oli pyytänyt lausunnot Leskiseltä sekä Ikkalalta ja Suvirannalta, jotka laativat yhteisen lausunnon. Lausunnoista ilmenee, että oikeusministeriö oli laatinut muistion edustajain palk-

Virkapalkkalainsäädännön muuttaminen johti muuttamaan vuonna 1947 säädettyä lakia edustajanpalkkiosta (328/47). Edustajanpalkkion määräytymistapa muutettiin palaamalla jonkin matkaa kehityksessä taaksepäin sikäli, että uudessa edustajanpalkkiolain 1 §:ssä (680/62) vanhaan tapaan ilmaistiin markkamääräisesti edustajalle tulevan palkkion minimimäärä (20.400 mk). Säännös sisältää lisäksi järjestelyn, jonka mukaan palkkion määrä automaattisesti seuraa virkamiespalkkoissa suoritettavia muutoksia. Sen mukaan rahassa ilmaistu palkkion määrä muuttuu samassa suhteessa kuin valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annetun lain (394/62) tarkoittama B 2 palkkausluokan peruspalkka muuttuu. Menettelytapa erosi vuoden 1956 järjestelystä sikäli, että B 2 palkkausluokan poistaminen tai virkapalkkauslainsäädännön perusteellisenkaan uudistaminen ei voi poistaa edustajilta oikeutta rahassa ilmaistun palkkioon.^{9a}

Kun verrataan toisiinsa vuonna 1956 toteutettua edustajanpalkkion määräytymistapaa (233/56) ja vuoden 1962 järjestelmää (680/62) havaitaan, että VJ 16 §:n säännöksen, jonka mukaan VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä on päätettävä »edustajanpalkkion sekä matkakustannusten korvauksen perusteet», ei katsottu estävän eduskuntaa sisällyttämästä uusimpaan palkkion määräytymisperusteeseen säännöstä palkan määrästä rahassa ilmaistuna. Vaikka VJ 16 § edellyttää vain palkkioiden »perusteiden» käsittelyä VJ 70 §:n mukaan katsottiin palkkion määräytymistapaa voitavan säännellä yksityiskohtaisesti tuossa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla (680/62).

kausikysymyksestä. En ole tavannut tätä 30.1.1962 päivättyä oikeusministeri J. O. Söderhjelmin ja hallitusneuvos Olavi Merimaan allekirjoittamaa muistiota alkuperäisenä eduskunnan asiakirjoista. Leskinen on referoinut muistiota ja näyttää siltä, että oikeusministeriö oli päätenyt tulkintaan, jonka mukaan edustajanpalkkiota ei voitu ministeriön mielestä laskea B 2 palkkausluokan mukaan muun muassa siksi, että menettelytapa — edustajanpalkkion lisäys — olisi »kohutun».

^{9a} Edustajanpalkkion ja virkapalkkojen suhteita ei onnistuttu vielä vuoden 1962 muutoksenkaan yhteydessä järjestämään tyydyttävästi. Hallituksen esityksessä laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain muuttamisesta (He 40/1971 vp Asiak I) todetaan, että säännökset edustajanpalkkion muuttumisesta ovat siinä määrin monimutkaiset, ettei laista suoraan ilmene, mikä on edustajanpalkkion suuruus kulloinkin suoritettujen virkamiespalkkojen tarkistusten jälkeen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdotettu muutosta tälläkohdin edustajanpalkkiolakiin.

3. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELLON ALA

VJ 16,2 §:n säännös edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten perusteiden säätämisestä lailla antaa aiheen kysyä, rajoittaako tuo säännös mitenkään sitä tapaa, jolla edustajanpalkkiosta säädetään. Merkitseekö VJ 16,2 § vain sitä, että eduskunta voi — tahtoessaan — VJ 70 §:n käsittelyjärjestyksessä säädetyllä lailla siirtää päätöksenteon edustajanpalkkiosta muussa käsittelyjärjestyksessä suoritettavaksi, kunhan vain »perusteen» päättämisestä säädetään VJ 70 §:n käsittelyjärjestyksessä. Voidaan myös kysyä, salliiko VJ 16,2 § edustajanpalkkion täsmällisenkin määrittelyn VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä säädetyssä laissa. Mikäli VJ 16,2 §:n säännöksen ei katsota estävän edustajanpalkkion ja matkakulujen korvauksen täsmällistä sääntelyä edustajanpalkkiolaissa, vaan pelkästään sallivan ylimalkaisemman sääntelyn, merkitsee tulkinta VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan vaihtelevuutta: mitä ylimalkaisemmin edustajanpalkkion perusteista säädetään VJ 70 §:ää soveltaen, sitä harvemmin lepäämään jättämiskielloa ja määräenemmistösäännöstä tullaan soveltamaan päätettäessä edustajanpalkkiolain ulkopuolella lakiehdotuksista, jotka vaikuttavat edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten määrään.

Näyttää vaikealta löytää perustelua väitteelle, että VJ 16 §:n säännös edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen »perusteiden» sisällyttämisestä VJ 70 §:n mukaan käsiteltävään lakiin estäisi säätämästä niistä edustajanpalkkiolaissa nykyistä yksityiskohtaisemmin. VJ 16 §:n muutoksella tuskin pyrittiin muuhun kuin varaamaan entistä joustavampi menettelytapa järjestää edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten määräytymistapa.¹⁰

¹⁰ Itse asiassa silloin, kun VJ 16,2 § muutettiin, tehtiin ratkaisu, joka saattaa toimia ennakkotapauksena tällä kohdin. Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen VJ 16 §:n muuttamisesta (He 21/1955 vp Asiak I), jonka mukaan edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteet määrätään lailla, joskin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hallituksen esittämään lakiehdotukseen lisättiin säännös edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten perusteita koskevan lain päättämisestä VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Muutoksesta huolimatta samalla kertaa hyväksytyn edustajanpalkkiolain muutokseen ei sisällytetty pelkästään palkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteita, vaan — hallituksen esityksestä poiketen — sittemmin hyväksytyssä laissa edustajanpalkkiolain 1 §:n muuttamisesta palkkion määrä ilmaistiin markkamääräisenä: edustajalle suoritettiin vuo-

Vuosina 1947, 1956 ja 1962 kokeillut erilaiset edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten määrän sääntelytavat tuskin ovat ainoat käytettävissä olevat keinot VJ 16,2 §:ssä tarkoitetulla täsmällisyydellä säännellä kansanedustajalle tehtävästään tulevasta taloudellisista eduista. On ilmeistä, ettei voida asettaa ylärajaa, enimmäistäsmällisyyttä, jota voidaan käyttää VJ 70 §:n käsittelyjärjestyksessä päätettäessä edustajanpalkkiosta ja matkakulujen korvauksesta. Säännös soveltunee käsittelyjärjestykseksi siinäkin epätodennäköisessä tilanteessa, jolloin edustajanpalkkiosta ja matkakulujen korvauksesta tahdotaan säätää sisällyttämällä niiden täsmälliset markkamäärät lakiin. Sensijaan toiseen suuntaan lie-nee asetettavissa jonkinlaisia rajoja. Ajateltaessa yleiskielen vastinetta VJ 16,2 §:n ilmaukselle »edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteista», ei voitane perustellusti väittää, että VJ 70 §:n käsittelyjärjestystä soveltaen voitaisiin aivan vapaasti päättää edustajanpalkkiosta esim. niin, että palkkion määrästä vastaisuudessa voitaisiin säätää asetuksella. VJ 16,2 §:n salliman joustavuuden astetta on kuitenkin varsin vaikea tarkasti määritellä. Jonkinlaisena sääntönä voidaan ehkä esittää, ettei kysymykseen kansanedustajalle tulevan palkkion ja matkakustannusten korvauksen määrästä voida vastata viittaamatta VJ 70 §:n käsittelyjärjestyksessä hyväksyttyyn lakiin. Edustajanpalkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta ei voitane säätää niin, että edustajan-

tuinen palkkio, jonka määrä oli 912.000 markkaa. Ks. laki valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n muuttamisesta (209/55) ja laki edustajanpalkkiosta annetun lain muuttamisesta (210/55). Vasta seuraavilla valtiopäivillä käytettiin jo vuoden 1955 valtiopäivillä hyväksytyllä lailla varattua mahdollisuutta säännellä VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla edustajanpalkkiota aikaisempaa ylimalkaisemmin. Ks. laki edustajanpalkkiosta annetun lain muuttamisesta (233/56).

Kun tarkastellaan edustajanpalkkiolakien muutosten valossa kysymystä, millä tarkkuudella palkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta on säädettävä VJ 70 §:n mukaan käsiteltävässä laissa, on käytettävissä kaikkiaan kolme tapaa. Toisena äärimmäisyytenä on laki 209/55, joka sisälsi edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määrän tarkkaan markkamääräisesti ilmaistuna. Toisena äärimmäisyytenä on laki 233/56, jossa edustajanpalkkion suuruus ja matkakustannusten korvauksen määrä tyydyttiin määrittelemään viittaamalla virkapalkka-asteikkoon, eräisiin muihin virkamiehille tulevia korvauksia koskeviin säädöksiin ja sitomalla edustajanpalkkio yhteen virkapalkkaportaikon palkkausluokista. Näiden ääritapausten välimuotona on laki 680/62, jossa edustajanpalkkio on sidottu virkapalkkoihin, mutta laki sisältää lisäksi markkamääräisen ilmoituksen siitä, mikä palkkio vähintään kansanedustajalle on tuleva.

palkkiolaki sisältäisi vain viittauksen johonkin toiseen säädökseen, jota muuttaen palkkion määrästä voitaisiin vapaasti päättää. Ei voitane myöskään valita tulkintaa, joka johtaisi hyväksymään mahdollisuuden tavallisella lailla tai asetuksella muuttaa kansanedustajan palkkio symboliseksi tai laskea palkkion määrä niin alhaiseksi, että kansanedustajan tehtävää jouduttaisiin pitämään jonkinlaisena kunnia- tai luottamusvirkana, jonka haltijan edellytetään saavan muista lähteistä pääosan eläkkeistään. Tämän täsmällisemmin ei nähdäkseni voida vastata kysymykseen, minkälaisia muutoksia kansanedustajan palkkion ja matkakustannusten korvausten määrään voidaan säätää muutoin kuin VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla.¹¹

¹¹ VJ 16,2 §:n muutoksen eduskuntakäsittelyssä ei esitetty näkökohtia, jotka osoittaisivat, mitä ilmauksella »edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteista» tarkoitettiin. Hallituksen esityksen perusteluissa (He 21/1955 vp Asiak I) selostetaan ehdotettu uusi palkkion ja matkakustannusten korvausten järjestely, jonka mukaan ne määräytyisivät valtion virkamiesten palkkauksen mukaan. Esityksessä todettiin, että korvausten ja edustajanpalkkion määrääminen tultaisiin tekemään osittain laeilla, jolloin noudatettaisiin tavalista lainsäätämisyjärjestystä, osittain asetuksilla ja valtioneuvoston päätöksillä. Hallituksen esityksen perusteluissa ei syvennytty kysymykseen, mikä osa kansanedustajan palkkion ja matkakustannusten korvausten järjestelystä oli suoritettava laeilla, mikä alemmantasoisilla säädöksillä. Esitykseen sisällyneistä lakiehdotuksista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei myöskään ryhtynyt pohtimaan muutoksen merkitystä, vaan tyytyi toteamukseen, että »edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteet — ei siis enää itse palkkio ja korvaus — määrätään lailla». Ks. prvl 2/He 21/1955 vp Asiak I.

VJ:n 16,2 §:n ilmaisu »perusteet määrätään lailla» muistuttaa HM 62 §:n säännöstä, jonka mukaan lailla vahvistetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavien maksujen yleiset perusteet. Vesanen, s. 64 s katsoo maksujen »perusteiden» säätämisen lailla estävän hallitusta soveltamasta eri suuruisia maksuja samankaltaisissa tapauksissa. Maksujen yleisiin — laissa säänneltäviin — perusteisiin kuuluu Vesasen mukaan maksuvelvollisuuden ja sen rajojen määrittely. Hänen esityksestään käy lisäksi ilmi, että maksuja on säädetty asetuksen ja valtioneuvoston päätöksen tasoilla säädöksillä ilman, että perusteista olisi lainkaan säädetty lailla. VJ 16,2 §:n tulkinnan kannalta on erityisen kiinnostava Vesasen esittämä ajatus, jonka mukaan eduskunta ei voi ulottaa budjettivaltaansa maksujen määrästä päättämiseen, vaan hallituksen asiana on itsenäisesti harkita kysymys maksujen määrästä. Vesanen näyttää ajattelevan, että HM 62 §:n säännös maksujen perusteista estää eduskuntaa päättämästä maksujen yksityiskohdista, kuten maksun markkamäärästä, »perusteita» lukuunottamatta. Vesanen näyttää tarkoittavan, että HM 62 §:n säännös rajoittaa eduskunnan päätösvaltaa sikäli, että eduskunta ei voi päät-

VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon ulkopuolelle voidaan katsoa joutuvan lakiehdotusten, jotka käytännössä merkitsevät muutosta edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määrään sisältämättä kuitenkaan muutosta »perusteisiin» joiden nojalla näistä eduista on säädetty VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyillä lailla. Mikäli tätä VJ 70 §:n ja VJ 16,2 §:n semanttisesta tulkinnasta suoraan johtuvaa päätelmää ei tehtäisi, olisi vuonna 1955 suoritettu muutos VJ 16 §:ään merkityksetön. Säättämällä, että vain edustajanpalkkion ja matkakulujen korvausten perusteista on päätettävä VJ 70 §:ää soveltaen, tahdottiin osa edustajanpalkkiota ja matkakulujen korvausta koskevasta päätöksenteosta siirtää kvalifioidun käsittelyjärjestyksen ulkopuolelle. Ei voida täsmälleen osoittaa, mikä osa siirtyi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (VJ 66 §) soveltamisalaan ja mikä kokonaan lainsäätämisyjärjestyksen ulkopuolelle, asetuksen tasolle. Järjestelyt, jotka suoritetaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen alaan kuuluvilla säädöksillä, joutuvat lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) vaikutuspiiriin.¹²

VJ 70 §:n sanamuoto »ehdotusta laiksi, joka koskee edustajanpalkkiota» johtaa kysymään, ulottuvatko säännöksen sisältämä määränemistösäännös ja lepäämään jättämiskiello lakiehdotukseen, jolla muutetaan lakia edustajanpalkkiosta (328/47) puuttumatta palkkion määräyty-

tää lailla kaikista maksun antamiseen tarvittavista yksityiskohtaisista normeista, ja rajaa eduskunnan päätösvallan ulkopuolelle maksuihin liittyvistä ratkaisuista tärkeimmän, päätöksenteon maksun suuruudesta. Mikäli Vesasen tulkinta HM 62 §:ssä hyväksytään, ei HM 62 §:n ja VJ 16,2 §:n vertaaminen ole mielekäästä sikäli, että maksujen sääntelytarkkuudesta voitaisiin saada johtoa edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määrän sääntelytarkkuutta arvioitaessa. Ei liene syytä väittää, että VJ 16,2 §:n muutoksella eduskunta olisi luopunut mahdollisuudesta säännellä edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määristä jopa niin yksityiskohtaisesti, että rahasuoritukset ilmaistaan markkamääräisinä VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyssä laissa.

Sipponen s. 526 kirjoittaa HM 62 §:stä, että maksulaissa on yleensä vain lyhyesti lausuttu määräys siitä, kenen, kenelle ja missä tapauksessa on suoritettava maksuja. Maksujen määrä jää sen sijaan asetuksella vahvistettavaksi. Sipposen kannanotto — kuten Vesasenkin — johtaa korostamaan, ettei HM 62 §:ää ja VJ 16,2 §:ää ole syytä verrata toisiinsa säännösten ulkonaisesta yhdenmukaisuudesta huolimatta.

¹² Tätä nykyä (24. 12. 1970) edustajanpalkkion suuruus määräytyy viittauksella lakiin valtion viran ja toimen haltijain palkkauksesta (1030/42). Tuo laki, samoin kuin siihen tehtävät muutokset ja lain kumoamista tarkoittavat ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jättämissään-

mistä sääntelevään 1 §:ään. VJ 70 § on kaksiselitteinen. Ilmaisun »laiksi, joka koskee edustajanpalkkiota» voidaan ajatella tarkoittavan edustajanpalkkiolakia kokonaisuutena. Säännös voidaan ymmärtää myös suppeammin katsomalla sen koskevan vain niitä lakiehdotuksia, joilla palkkion määrää ehdotetaan muutettavaksi. Tällöin käsittelyjärjestyksen kvalifioinnit eivät ulottuisi sellaisiin edustajanpalkkiolain muutos ehdotuksiin, jotka eivät tarkoita muutoksia edustajille tuleviin taloudellisiin etuihin. Vuoden 1928 VJ:n tultua voimaan ensimmäisen edustajanpalkkiolain säätämisen yhteydessä tämä kysymys ei voinut tulla näkyville, sillä tuoloin säädettiin ensimmäinen laki edustajanpalkkiosta ja siihen oli luonnollisesti kokonaisuutena sovellettava VJ 70 §:ää. Tuon lain ja sen seuraajien muuttamista tarkoittavien lakiehdotusten tarkastelussa sensijaan joudutaan valitsemaan toinen yllä esitetyistä kahdesta tulkintavaihtoehdosta.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että vuonna 1928 annettua lakia edustajanpalkkiosta muutettiin palkkion ja matkakustannusten määrää sääntelevän 1 §:n ulkopuolelta vain kerran. Lailla edustajanpalkkiosta annetun lain muuttamisesta (238/31) muutettiin edustajanpalkkiosta annetun lain (106/28) 3 §:ää. Vuoden 1928 lain mukaan edustajanpalkkio määrättiin päiväpalkkiona silloin, kun edustajan toimi oli lakannut tai eduskunta hajoitettu ennen kuin se oli ollut koolla 120 päivää. 3 §:ään lisättiin uusi peruste, jolla kansanedustaja saattoi saada päiväpalkan. Palkkio määrättiin päiväpalkkiona silloinkin, kun varsinaiset valtiopäivät oli päätetty ennen kuin eduskunta oli ollut koolla 120 päivää. Johtolauseen mukaan muutos 3 §:ään käsiteltiin VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Muutosta voidaan pitää edustajanpalkkion ja matkakulujen korvausten määrän ulkopuolella tapahtuneena muutoksena edustajanpalkkiolakiin. Lakiehdotusten käsittely muodostaa ennakkotapauksen, joka näyttää tukevan VJ 70 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa, joskin on todettava, että VJ 16 §:ää ei tällöin vielä ollut muutettu nykyiseen muotoonsa.

Vuonna 1947 säädettyä uutta edustajanpalkkiolakia (328/47) muutet-

nöstä soveltaen. Muutokset valtion viran ja toimen haltijain palkkauksesta annettuun lakiin merkitsevät asiallisesti muutosta edustajanpalkkion suuruuteen. Kun tuollaista muutosta tarkoittava lakiehdotus kuitenkin voidaan jättää lepäämään, havaitaan, kuinka kömpelösti VJ 70 §:n ja VJ:n 16 §:n suhde on järjestetty. VJ 16,2 §:n säännös on relativoinut VJ 70 §:n kieliasultaan ehdottoman lepäämään jättämiskiellon.

tiin palkkion ja matkakustannusten määrään puuttumatta lailla eräiden suoritusten maksamisesta elinkustannusindeksin perusteella tarkistettuna (170/58). Lailla kumottiin edustajanpalkkiolain 1 §:n 3 momentti sellaisena kuin se oli laissa 233/56. Johtolauseen mukaan lakiehdotusta ei käsitelty VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä, huolimatta siitä, että lailla muutettiin edustajanpalkkiolakia. Käsittelyjärjestysvalintaa ei tarkasteltu perustuslakivaliokunnassa, joten lain ennakkotapausarvo ei ole kovin korkea.

Kun edustajanpalkkiolakia vuonna 1970 (665/70) muutettiin lisäämällä 4 §:ään uusi momentti, jonka nojalla eduskunnan palkkavaltuuskunnan jäsenet saavat korvausta työstään ajalta, jolloin eduskunta ei ole koolla, käsiteltiin lakiehdotus VJ 70 §:ssä säädetyllä tavalla. Muutosta ei voida pitää pelkästään teknisenä muutoksena edustajanpalkkiolakiin huolimatta siitä, että lailla valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (663/70) VJ 16 §:n 3 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan edustajanpalkkiolakiin on sisällytettävä säännökset palkkavaltuuskunnan jäsenille tulevan korvauksen perusteista.

Vuonna 1931 suoritettua edustajanpalkkiolain muutosta, joka ei vaikuttanut palkkion määräämisperusteisiin, ei myöskään voida pitää kovinakaan vaikuttavana ennakkotapauksena, vaikka edellytettäisiin, että lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä syvennyttiin nyt esillä olevaan kysymykseen. VJ 16 §:n muutos (209/55), jonka jälkeen VJ 70 §:ää on sovellettava enää vain edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen »perusteista» päätettäessä, on vienyt pohjan tulkintavaihtoehdolta, jonka mukaan kaikki edustajanpalkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta säätäminen edellyttää VJ 70 §:n mukaista käsittelyjärjestystä.

Muutokset VJ 16 §:ään pakottanevat luopumaan VJ 70 §:n — sekä siihen liitetyn lepäämään jättämiskiellon — sanamuotoon tukeutuvasta tulkinnasta. Voidaan ehkä väittää, että VJ 70 §:n säännökset laadittiin alkujaan aiheettoman tiukoiksi: nehän näyttävät yleiskielen tasolla edellyttävän kaikkien edustajanpalkkiota koskevan lain muutosten käsittelemistä vaikeutettua käsittelyjärjestystä noudattaen. VJ 16 §:n muuttaminen siirsi osan lainsäädäntöä VJ 70 §:n käsittelyjärjestyksen ulkopuolelle. VJ 70 §:n käsittelyjärjestyskvalifioinnin tarkoituksena puolestaan oli toisaalta hillitä edustajanpalkkion aiheetonta korottamista (määräenemmistösäännös) ja toisaalta estää vähemmistöä lepäämään jättämisuhkauksin saattamasta eduskunnan enemmistöä kiusalliseen asemaan aiheellisen palkankorotuskysymyksen ollessa käsiteltävänä (lepäämään

jättämiskielto).¹³ Kun edustajanpalkkiolain teknisiä yksityiskohtia ehdotetaan muutettavaksi, eivät tuollaisen lakiehdotuksen käsittelyssä sovellu perusteet kummallekaan VJ 70 §:n sisältämälle poikkeamalle yleisestä lainsäätämisyjärjestyksestä. Muutettaessa edustajanpalkkiolakia tavalla, joka ei vaikuta kansanedustajan taloudelliseen asemaan ei määräänemistösäännöksen ja lepäämään jättämiskiellon soveltamiselle ole muuta perustetta kuin VJ 70 §:n semanttisesta tulkinnasta johtuvat näkökohdat. Näiden näkökohtien arvo puolestaan on minimoitu VJ 16 §:n muu-

¹³ Ks. Kastarin lausunto perustuslakivaliokunnalle (liitteenä perustuslakivaliokunnan lausunnossa, joka annettiin vuonna 1955 suoritettuna VJ 16 §:n muutoksen yhteydessä, prvl 2/He 21/1955 vp Asiak I). Kastari selostaa valtiopäiväjärjestyksen tarkastamiskomitean mietinnössä esitettyjä perusteluja edustajanpalkkiolain käsittelyjärjestyksen sisällyttämiseksi valtiopäiväjärjestykseen. Hän huomauttaa, ettei määräänemistösäännöksen tarkoituksena ole kansalaisten perusoikeuksien turvasäännösten tapaan antaa takeita edustajanpalkkion koskemattomuudesta, vaan huolehtia siitä, ettei edustajanpalkkiota liian keveillä perusteilla muuteltaisi ja lisättäisi. Kastari ei syvenny lepäämään jättämiskiellon omaksumisen syihin.

Perustuslakivaliokunnan mietintöön (prvl 2/1955) liitettyssä lausunnossa Kastari syvenny tarkastelemaan pääasiassa kysymystä, voitaisiinko VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyillä lailla — VJ 16 §:ää muuttamatta — delegoida valta säätää edustajanpalkkiosta ja matkakustannusten korvauksesta osaksi tavallisella, VJ 66 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyillä lailla ja osaksi asetuksen ja valtioneuvoston päätöksen tasoilla säädöksillä. Nämä ongelmat eivät välittömästi kuulu VJ 70 §:n lepäämään jättämiskiellon soveltamisalan tarkastelun yhteyteen, joten jätän Kastarin tutkimuksen maininnan varaan.

Verrattaessa toisiinsa eduskunnan uudistamiskomitean esittämiä perusteluja ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä näkökohtia lepäämään jättämiskiellosta todetaan, ettei kummassakaan ole suoraan tahdottu lausua julki syitä sille, miksi lepäämään jättämismahdollisuus edustajanpalkkiolain kohdalla ei ole suositeltava. Kummassakin yhteydessä tyydytään toteamukseen ettei lepäämään jättäminen olisi »asian laatuun katsoen asianmukaista». Syynä ei sanonta huomioon ottaen voi olla, että kahden kolmasosan määräänemistö on riittämätön vähemmistösuoja. Sehän merkitsee lepäämään jättämisoikeuden tuottamaa vähemmistösuojaa tehokkaampaa keinoa estää edustajanpalkkiolain välitön voimaantulo. Se, että lepäämään jättämiskielto on katsottu tarkoituksenmukaiseksi määräänemistösäännöksen ohella, on vaikeasti selitettävissä. Ehkä on ajateltu, että tietty vähemmistö ei äänestä edustajanpalkkiolain hylkäämisen puolesta, mutta sen sijaan voisi äänestää sanotun lakiehdotuksen lepäämään. Voidaan ajatella, että tuollaisen ratkaisun jälkeen, — jolloin eduskunta jää vaille palkankorotusta — uuden, korvaavan lakiehdotuksen käsittely olisi eduskunnan arvovallan kannalta kiusallista.

toksella. Näin päädytään normiväitteeseen jonka mukaan VJ 70 §:n sisältämiä käsittelyjärjestyksen kvalifiointeja ei ole sovellettava käsitellessä teknisiä, so. välittömästi edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määrään liittymättömiä muutosehdotuksia edustajanpalkkiolakiin.¹⁴

4. YHTEENVETO

VJ 70 §:n sisältämän lepäämään jättämiskiellon alaa ei voida määrittellä tukeutumalla pelkästään säännöksen sanamuotoon ja esitöistä saatavaan aineistoon. 1928 VJ:n säätämisen jälkeen on VJ 16 §:ää muutettu tavalla, joka siirsi VJ 70 §:n sanamuodon verraten etäälle siitä soveltamisalasta, johon säännöksen kielellinen ilmaisu näyttää viittaavan. VJ 16,2 §:n säännös, jonka mukaan VJ 70 §:ää käytetään vain edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen perusteista päätettäessä, on rajannut muut kuin perustetta koskevat, edustajanpalkkiota ja matkakustannusten korvausta tarkoittavat lakiehdotukset VJ 70 §:n lepäämään jättämiskiellon alueelta lepäämään jättämissäännöksen soveltamisalaan. Tällöin tietenkin edellytetään, että asiasta päätetään tavallisella lailla. Ne edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määrään vaikuttavat säännökset, joista päätetään hierarkkisesti lakia alemman tasoisella säädöksellä, joutuvat lepäämään jättämissäännösten vaikutuksen ulkopuolelle. Syynä yleisen lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltumattomuuteen ei tällöin enää olekaan VJ 70 §:n lepäämään jättämiskielto vaan se, että muutokset välttävät päätöksenteon lainsäätämisyjärjestyksessä. Niin kauan kuin edustajanpalkkion määrä on sidottu lain

¹⁴ Pidän selviönä, että VJ 70 §:n sisältämää lepäämään jättämiskielloa ja määräenemmistösäännöstä ei voida erottaa toisistaan siten, että niistä tiettyyn lakiehdotukseen sovellettaisiin vain toista. Niinpä ei mielestäni voida johdonmukaisesti perustellen väittää, että tietty, edustajanpalkkioon tai matkakustannusten korvausten määrään liittyvä lakiehdotus olisi käsiteltävä lepäämään jättämiskielloa soveltaen, mutta voitaisiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä, yhtä vähän kuin sanottu laki voitaisiin hyväksyä määräenemmistösäännöstä soveltaen mutta niin, että lakiehdotus voitaisiin äänestää lepäämään. Käsittelyjärjestyksen valinta lienee suoritettava ymmärtämällä käsittelyjärjestykset kokonaisuuksina, eikä niitä yleensä voida purkaa osiin ja soveltaa vain tiettyä osaa määrättyyn lakiehdotukseen.

tasolla säänneltävään virkamiespalkkausluokitukseen, voi VJ 66,7 §:n lepäämään jättämissäännöksen käyttö — mikäli se kohdistetaan virkapalkkalakiin — asiallisesti estää muutoksen edustajanpalkkion määrään tai ainakin viivästyttää sitä. Kun lepäämään äänestetään lakiehdotus, jolla pyritään esim. nostamaan virkamiesten palkkoja muuttamalla palkkaluokkataulukkoa, merkitsee ratkaisu muiden vaikutusten ohella sitä, että kansanedustajan palkkion määrän välitön muuttaminen ainakin väliaikaisesti estyy.

Sitä täsmällisyyden astetta, jota käyttäen edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvausten »perusteista» on säädettävä VJ 70 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla, ei voida tarkoin määritellä. Valittavana on useita eri menettelytapoja ja lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisala vaihtelee valitun menettelytavan mukaan. Mitä väljemmin palkkion määrä järjestetään edustajanpalkkiolaissa sitomalla palkkio tavallisella lailla säänneltävään virkamiespalkkaukseen, sitä suuremmaksi muodostuu vähemmistön tosiasiallinen vaikutusvalta lepäämään jättämissäännösten välityksellä vaikuttaa edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen määrään. Toisaalta, VJ 16 §:n säännös ei kokonaan estäne menettelyä, jolla palkkion tai matkakustannusten korvausten määrä ratkaistaan eduskunnan ulkopuolella päätettävällä säädöksellä, asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. VJ 16 §:n säännös edustajanpalkkion ja matkakustannusten korvauksen »perusteista» estää kuitenkin sen, että koko päätöksenteko kansanedustajan taloudelliseen asemaan vaikuttavista tekijöistä siirretään eduskunnan lainsäätämisyjärjestyksessä suorittaman päätöksenteon ulkopuolelle.

VJ 70 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto ei — VJ 16,4 §:n säännös huomioon ottaen — ulotu kansanedustajan eläkkeestä säätämiseen. Eläkkeistä säädetään tavallisella lailla, jolloin ei voida osoittaa perustetta lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisen eliminoimiseksi. Kaikki muutokset edustajain eläkelakiin samoin kuin tuollaisen lain kumoaminen suoritetaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁵

¹⁵ Hallituksen esitykseen sisältynyt ehdotus laiksi kansanedustajan oikeudesta eläkkeeseen annetun lain muuttamisesta (He 48/1950 vp Asiak I) äänestettiin lepäämään vuoden 1950 valtiopäivillä (Ks 1950 vp ptk s. 1217).

Hen 40/1971 vp laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain muuttamisesta perusteluissa korostettiin, että kansanedustajain eläkelain (329/67) mukaan lasketta-

5. VIRKAMIESTEN TYÖTAISTELUN KIELTÄVÄN LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO

VJ 66,8 §:n mukaan lepäämään ei voida jättää lakiehdotusta sellaisen aiotun tai jo aloitetun virkamiesten työtaistelun kieltämiseksi, joka on omiaan saattamaan yhteiskunnan turvallisuuden tahi yksityisen kansalaisen hengen tai terveyden suojaamiseksi välttämättömät toimenpiteet vakavaan häiriötilaan. Säännös sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen samalla, kun valtion virkamiehille ja kunnallisille viranhaltijoille annettiin mahdollisuus rangaistusuhasta vapaana ryhtyä eräisiin aiemmin oikeudenvastaisina pidettyihin työtaistelutoimenpiteisiin. Valtion virkaehtosopimuslain (664/70) ja kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 8,1 §:n mukaan virkamiehet voivat käyttää työsuhdetta koskevana työtaistelutoimenpiteenä virkamieslakkoa. VJ 66,8 §:n säännös tarkoitettiin virkamieslakon estävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi.¹⁶

Työtaistelutoimenpiteen estävän lakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto on tulkinnanvarainen: jotta säännöstä voitaisiin soveltaa, on lakiehdotuksen vastattava VJ 66,8 §:ssä säänneltyjä joustavia kriteereitä. Lepäämään jättämiskieltoa soveltaen voidaan estää lailla vain varsin rajoitettu ryhmä ajateltavissa olevista virkamiesten työtaistelutoimenpiteistä. Kriteereinä VJ 66,8 §:n käytölle ovat työtaistelutoimenpiteiden

vassa eläkkeessä perusteena käytetään valtion B1 palkkausluokkaa. Epäkohdana pidettiin sitä, että edustajanpalkkion ja -eläkkeen määräytymisperusteet ovat erilaiset. Hallituksen esitykseen sisältyneellä lakiehdotuksella ei kuitenkaan tahdottu muuttaa eläkelakia. Sensijaan ehdotettiin, että edustajat olisivat oikeutettuja tapaturmakorvauksiin valtion viran- ja toimenhaltijain tapaturmakorvauksesta annetun lain (154/35) säännösten mukaisesti, minkä ohella kansanedustajain terveystarkastusten kustannukset suoritettaisiin valtion varoista. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi ehdotettiin VJ 70 §. Kun lakiehdotukseen sisältyi lisäksi edustajanpalkkion määrään vaikuttavia muutosehdotuksia, ei lakiehdotusta — jota tätä kirjoitettaessa ei vielä ole saatettu kolmanteen käsittelyyn — voida pitää ennakkotapauksena VJ 70 §:n soveltumisesta edustajan tapaturmavakuutuksen nojalla saamien korvausten ja ilmaisten terveystarkastusten perusteet sisältävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi. Koeduista voidaan tuskien ilman muuta säätää VJ 66 §:ää soveltaen, sillä VJ 16 §:n säännöksiä eläkelain käsittelyjärjestyksestä (VJ 66 §) ei voitane ulottaa kosemaan tapaturmavakuutusta tahi ilmaisia terveystarkastuksia.

¹⁶ VJ 66,8 §:ssä tarkoitetaan sekä valtion virkamiehiä että kunnallisia viranhaltijoita. Ks. He 14/1970 vp Asiak I s. 5.

ajateltavissa olevat yhteiskunnalliset vaikutukset, yhteiskunnan tai kansalaisen hengen ja terveyden turvaamiseksi välttämättömien toimenpiteiden ilmeinen häiriintyminen. Kun käytettävissä tätä nykyä ei ole ennakkotapauksia eikä säännöksen esitöistäkään löydy lausuntoja näiden kriteereiden arvioimiseksi, ei niiden tarkasteluun kontrolloiduin menetelmin voida ryhtyä. Työtaistelutoimenpiteen estävän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen valinnassa säännösten tulkintavalta jää puhe- miehelle ja perustuslakivaliokunnalle. Mikäli lailla kiellettävän lakon katsotaan olevan yhteiskunnallisesti VJ 66,8 §:ssä tarkoitettulla tavalla vaarallinen sovelletaan lepäämään jättämiskieltoa. Näyttää siltä, että VJ 66,8 §:n säännös on muita lepäämään jättämiskieltoja epämääräisempi ainakin siihen saakka, kunnes eduskuntakäytännössä muodostuu ratkaisuja, joiden avulla voidaan esittää ennusteita vastaisesta päätöksenteosta.

VJ 66,8 § on verraten väljästi muotoiltu. Säännöksen valmistelun yhteydessä ei esitetty näkökohtia siitä, minkä laisissa oloissa työtaistelutoimenpide voidaan kieltää lailla joka päätetään lepäämään jättämiskieltoa soveltaen.¹⁷ Niinpä saatetaan kysyä, voidaanko tietyn virkamiesryhmän työtaisteluoikeus kokonaan poistaa VJ 66,8 §:ää soveltamalla hyväksytyllä lailla. Jonkinlaista johtoa saadaan säännökseen sanamuodosta. Lepäämään ei voida äänestää lakiehdotusta »aiotun» tai »jo aloitetun» virkamiesten työtaistelutoimenpiteen kieltämiseksi. Sanonnat huo-

¹⁷ Laki ei ole ainoa käytettävissä oleva keino vaikuttaa työtaistelutoimenpiteen toimeenpanoon. Valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 12 §:n mukaan työtaistelutoimenpiteen ilmeisesti saattaessa yhteiskunnan tärkeät toimet vakavaan häiriötilaan riita-asia voidaan saattaa valtion virkariitalautakunnan käsiteltäväksi. Mikäli lautakunta toteaa työtaistelutoimenpiteen sellaiseksi, että se saattaa yhteiskunnan tärkeät toiminnot vakavaan häiriötilaan, ei toimenpiteeseen saa ryhtyä aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua toimenpiteen alun perin ilmoitetusta ajankohdasta. Vastaavat säännökset sisältyvät kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/70 13 § ja 18 §). Vielä on huomattava, että työriitojen sovittelusta annetun lain (420/62) 1 ja 7 §:n (ks laki 668/70) nojalla sosiaali- ja terveysministeriö voi työriidassa, jonka voidaan katsoa kohdistuvan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai huomattavasti vahingoittavan yleistä etua, kieltää aiottuun työseisaukseen tai sen laajentamiseen ryhtymisen tai sen toimeenpanon enintään 14 vuorokaudeksi ja mikäli kysymyksessä on virkamiesten palvelussuhteen ehtoja koskeva työriita, erityisistä syistä lisäksi 7 vuorokaudeksi. Lakia voitaneen käyttää työtaistelutoimenpiteen estämisessä muista, edellä selostetuista menettelytavoista riippumatta. Työtaistelutoimenpiteen alkamisen lykkäämisellä voidaan käytännössä varata aikaa työtaistelun kieltävän lain eduskuntakäsittelyä varten.

mioon ottaen ei voitane väittää, että VJ 66,8 § soveltuu lakiehdotukseen, jolla tietyn virkamiesryhmän työtaisteluoikeus kokonaan poistetaan. Tällöinhän ei voida puhua »aiotusta» saatikka »jo aloitetusta» työtaistelutoimenpiteestä.

VJ 66,8 §:n sanamuoto näyttää rajoittavan soveltamisalan koskemaan konkreettisia työtaisteluja, joista on jo päätöksiä olemassa ja suunnitelmat ovat yleisesti tiedossa. Näyttää kuitenkin siltä, että on vaikeata määritellä täsmällisesti, mitä »aiotulla työtaistelutoimenpiteellä» tarkoitetaan. Lienee niin, ettei esim. tiettyjen virkamiesten keskuudessa laajaa kannatusta saanut työtaistelusuunnitelma vielä oikeuta VJ 66,8 §:n soveltamiseen. Luontevin tulkinta olisi edellyttää VJ 66,8 §:n soveltamiselle, että ao virkamiesjärjestö jo on tehnyt pätevän järjestöpäätöksen työtaisteluun ryhtymisestä, ja päätös kattaa kaikki työtaistelutoimenpiteen piiriin tulevat virkamiehet. Tämän tulkinnan haittapuolena voi olla, että se johtaa virkamiesjärjestöt salaamaan työtaistelutoimenpiteensä mahdollisimman pitkään estääkseen nopean työtaistelutoimenpiteen kieltävän lainsäädäntöratkaisun syntymisen.

Lailla työriitain sovittelusta annetun lain muuttamisesta (668/70) muutettiin lakia työriitojen sovittelusta (420/62) mm niin, että laki ulotettiin koskemaan työnantajan ja virkamiesten välisen työriidan sovittelua. Lain 7 §:n mukaan työnseisaukseen tai sen laajentamiseen ei saa ryhtyä, ellei viimeistään kahta viikkoa sitä ennen ole toimitettu valtakunnan sovittelijan toimistoon ja vastapuolelle kirjallista ilmoitusta, jossa mainitaan aiotun työnseisauksen tai sen laajentamisen syyt, alkamishetki ja laajuus. Kun lisäksi otetaan huomioon valtion virkaehtosopimuslain (664/70) ja kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/70) 8,1 §:n säännös, jonka mukaan virkamiehet eivät voi ryhtyä muuhun »voimassa olevaa palvelussuhdetta koskevaan työtaistelutoimenpiteeseen» kuin lakkoon, voidaan todeta, että VJ 66,8 § koskee ensisijassa niitä työtaistelutoimenpiteitä, joista on asianmukaisesti ilmoitettu. Ilmoituksen tekeminen puolestaan edellyttää, että työtaistelutoimenpiteeseen ryhtymisestä on asianmukainen järjestöpäätös jo olemassa.

VJ 66,8 §:n säännöstä »aiotusta työtaistelutoimenpiteestä» vaivaa epämääräisyys. Sensijaan säännös »jo aloitetusta» työtaistelusta on tarkkarajainen, sillä työtaistelun aloittaminen on — tosin perustuslakia alemmalla tasolla — täsmällisesti säännelty.

Työtaistelun kieltävä laki voitaneen muotoilla joko yleiseen muotoon koskemaan tiettyjä yleisesti määriteltäviä työtaistelutilanteita tai

yksilöimällä tarkoin määrätty yksityinen työtaistelu. Ensiksi mainitun lain voimaantulon jälkeen voi syntyä tarve muuttaa voimassaolevaa lakia. Muutoslain käsittelyjärjestyksen valinnassa ei voitane kiinnittää huomiota vain siihen, että lakiehdotus on aikanaan käsitelty VJ 66,8 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen ja väittää, että samaa käsittelyjärjestystä on sovellettava lain kaikkiin muutoksiin. Jos muutosta merkitsevä lakiehdotus toteuttaa VJ 66,8 §:n kriteerit, se voidaan käsitellä lepäämään jättämiskieltoa soveltaen. Mikäli näin ei ole asianlaita, tahdotaan esim. kumota työtaistelukiellon sisältävä laki, päätöksenteossa sovelletaan yleistä lainsäätämisyjärjestystä lepäämään jättämissäännös (VJ 66,7 §) mukaan lukien.

VJ 66,8 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto voi johtaa vaikeisiin tulkinnallisiin ongelmiin, mikäli työtaistelukiellon sisältävään lakiehdotukseen sisällytetään asiayhteyteen kuulumattomia aineksia. Jos lailla tahdotaan esim muuttaa virkamiesten palkkausluokitusta tai muuta lain tasoista virkamiesoikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöä ja samalla säättää tiettyjä yhteiskunnallisesti vaarallisten työtaistelutoimenpiteiden kieltoja, joudutaan käsittelyjärjestysten konkurrenssitilanteeseen: lakiehdotukseen soveltuu tavallinen lainsäätämisyjärjestys lepäämään jättämissäännöksineen sekä VJ 66,8 §:ssä säädetty lepäämään jättämiskielto. Tässä kirjoituksessa toistuvasti esitetyn valintaperusteen avulla päädytään tällaisen hypoteettisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä toteamaan, että lakiehdotus on käsiteltävä positiiviseen päätökseen johtavista käsittelyjärjestyksistä hierarkkisesti korkeimman tasoisen (VJ 66 § lepäämään jättämissäännöksineen) mukaan.

VI LUKU

YLIMÄÄRÄISILLÄ VALTIOPÄIVILLÄ
KÄSITELTÄVIEN LAKIEHDOTUSTEN
LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTO1. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELLON ALAN
MÄÄRÄÄMISEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

VJ 72 §:n mukaan »kysymystä, joka on nostettu ylimääräisille valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä eikä koske perustuslakia» älköön jätettävä lepäämään. Säännös ylimääräisistä valtiopäivistä sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen 1906 VJ:n säätämisen yhteydessä. Sen edeltäjänä voidaan pitää 1869 VJ:n 2 §:n säännöstä, jonka mukaan Suomen Valtiosäädyt kokoontuvat ainakin joka »viides vuosi varsinaisille valtiopäiville ... ja voidaan väliaikaisillekin valtiopäiville kutsua kokoon, milloin Keisari sen tarpeelliseksi katsoo». Molemmat säännökset tarkoittivat Venäjän vallan aikaisia oloja, jolloin säätyvaltiopäivät kokoontuivat huomattavasti nykyistä harvemmin. Saattoipa valtiopäivien kokoontumisien väliin jäädä vuosien pituisia ajanjaksoja. On ilmeistä, että mahdollisuus kutsua koolle ylimääräiset valtiopäivät varsinai-
naisten valtiopäivien välisenä aikana tarkoitettiin alkujaan menettelyksi, jolla kansanedustuslaitos saatiin päätöksentekoon poikkeuksellisissa oloissa käsittelemään jotain erityisen tärkeää tai kiireellistä kysymystä.

Suomen tulo täysivaltaiseksi tasavallaksi ja yhteiskunnallisten olojen kehitys samoin kuin eduskunnan päätösvallan ja työmäärän kasvu ovat johtaneet siihen, että eduskunta on koolla valtiopäivillä lähes jatkuvasti

lyhyitä muutamien viikkojen pituisia keskeytyksiä lukuunottamatta. Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevat säännökset ovat näin ollen irtautuneet alkuperäisestä taustastaan ja niiden soveltaminen käytäntöön on hyvin epätodennäköistä.¹

VJ 72 §:n sanamuoto — »Älköön kysymystä, joka on nostettu ylimääräisille valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä ... jätettävä lepäämään» — on varsin selvä. Lepäämään jättämiskiellon soveltamisala muodostuu yhteneväiseksi ylimääräisille valtiopäiville annettujen hallituksen esitysten sisältämien tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten luokan kanssa. Semanttisesti tulkiten VJ 72 §:n sisältämä lepäämään jättämiskiello voidaan ulottaa tarkoittamaan vain hallituksen esityksiin sisältyviä lakiehdotuksia. Tämä näyttäisi jättävän avoimeksi mahdollisuuden, että muut kuin hallituksen esityksiin sisältyneet, ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävät lakiehdotukset voitaisiin äänestää lepäämään. Näkökohta johtaa tarkastelemaan VJ 21,3 §:ää, jonka mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä voidaan käsitellä vain ne asiat, joita varten eduskunta on kutsuttu kokoon taikka jotka hallitus muuten eduskunnalle esittää sekä mitä niihin asioihin »erotta-

¹ Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet s. 150 mainitsee, että eduskunta on luonteeltaan pysyvä elin, joka neljäksi vuodeksi valittuna on käytännöllisesti katsoen aina koolla ja sikäli »valtiopäivillä», ellei se ole kesä- tai muulla lomalla.

On varsin epätodennäköistä, että eduskunta vastaisuudessa tultaisiin normaaliaikoina kutsumaan ylimääräisille valtiopäiville. Siitä puolestaan johtuu, että ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotuksien lepäämään jättämiskiellon vaikutus on vähentynyt lähes olemattomiin. Tästä huolimatta käsitelien sen soveltamisalaa laajahkosti. Teen sen siksi, että katson valtiosääntö-oikeudelliseen tutkimukseen liittyvän eräitä erikoispiirteitä, jotka oikeuttavat syventymään tuollaisten vähälle käytölle jääneiden — muttei itsestään kumoutuneiden — säännösten erittelyyn: mahdollisten, tulevaisuudessa syntyvien kriittisten tilanteiden varalta on tarkoituksenmukaista esittää mahdollisimman seikkaperäinen argumenttivalikoima, jottei valtiosäännön tulkintaan tarvitsisi ryhtyä ilman aiemmin koottua aineistoa tilanteen jo kiristyttyä. Normaaliaikoina esitetyt tulkinnalliset näkökohdat lienevät kriisin osapuolten kannalta käyttökelpoisempia kuin vasta tulkinnallisten erimielisyyksien kärjistyessä esitetyt. Kriisitilanteessa tulkinnallisten näkökohtien esittäjä helposti leimautuu sen tulkintatuloksen mukaan, johon hänen esittämänsä näkökohdat näyttävät viittaavan. Vaikka ylimääräisiä valtiopäiviä ei ole kutsuttukaan koolle sotien jälkeisenä aikana, piilee lepäämään jättämiskiellossa mahdollisuus, jota käyttäen hallitus määrätietoisien opposition edessä voi joutua turvautumaan ylimääräisiin valtiopäiviin estääkseen tärkeänä pidetyn lakiehdotuksen lepäämään jättämisen.

mattomasti» kuuluu. Tarkastelemalla VJ 72 §:ää ja 21 §:ää yhdessä havaitaan, että VJ 72 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto muodostuu ongelmalliseksi vain, mikäli kysytään, voidaanko ylimääräisillä valtiopäivillä käsitellä muita kuin hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia.

Semanttisen analyysin ohella on kuitenkin kiinnitettävä huomiota VJ 72 §:n syntyvaiheisiin. Havaitaan, että säännöksen sisältämä lepäämään jättämiskielto sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen esittämällä voimakkaita varauksia. Epäiltiin, että lepäämään jättämiskielto saattaa johtaa ylimääräisien valtiopäivien käyttämiseen muutoin yleisen lepäämään jättämismahdollisuuden kiertämiseksi. Tämä historiallinen näkökulma avaa toisen ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan kysymysryhmän: johtuuko ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan lepäämään jättämiskiellon sisällyttämisestä valtiopäiväjärjestyksen 72 §:ään sääntö, jonka mukaan ylimääräisiä valtiopäiviä ei voida kutsua koolle olosuhteissa, jolloin menettelyn tarkoituksena on eliminoida vähemmistön vaikutusvalta. Käsittelen seuraavassa näitä kysymyksiä kiinteästi toisiinsa liittyvinä tarkastelemalla eduskuntakäytäntöä ja eräitä kirjallisuudessa esitettyjä näkökohtia.

2. VJ 72 §:N SISÄLTÄMÄN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELLON TELEOLOGISESTA TULKINNASTA

Lepäämään jättämissäännösten kehitystä selostavassa katsauksessa tarkasteltiin ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltäviä lakiehdotuksia koskevan lepäämään jättämiskiellon säätämisen syitä. Keskeisenä syynä säännöksen sisällyttämiselle vuoden 1906 VJ:een oli Venäjän taholta tullut vaatimus, jolla pyrittiin turvaamaan keisarillisten esitysten nopea käsittely poikkeustilan aikana koollekutsutuilla ylimääräisillä valtiopäivillä.

Kastari on esittänyt eräitä näkökohtia selostetun lepäämään jättämiskiellon taustasta.² Hän arvelee, että lepäämään jättämiskielto sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen silmällä pitäen mahdollisuutta varata hallitukselle tilaisuus saattaa viipymättä ratkaisuun lainsäädäntökysy-

² Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia s. 212.

mys, jonka lepäämään jättäminen varsinaisilla valtiopäivillä olisi todennäköistä. Kastari ei ehkä ole syventynyt niihin lähteisiin, joihin perustuen olen esittänyt hänen käsityksestään selvästi poikkeavat syyt ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskiellon omaksumiselle 1906 VJ:een.³

Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen säätämistä tarkastellessaan Kastari huomauttaa, että kymmenkunta vuotta voimassa olleen VJ:n uudistamisen yhteydessä haluttiin hallitukselle varata ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskiellolla keino välttää kiireellisten lainsäädännöllisten uudistusten lykkääntymisestä

³ Kuten historiallisessa katsauksessa esitettiin, säätyvaltiopäivien perustuslakivaliokunta pyrki varsin jyrkkäsanaisesti estämään lepäämään jättämissäännösten kiertoyritykset ylimääräisiä valtiopäiviä hyväksi käyttäen. Kastari tulkitsee samaista mietintöä toteamuksin, ettei perustuslakivaliokuntakaan tarkoitanut, että ylimääräisten valtiopäivien koollekutsuminen lepäämään jättämisoikeuden kiertämiseksi olisi lainvastaista (Kastari, mainittu kirjoitus s. 213 alaviite 20). Kuten historiallisessa katsauksessa esitin, ei perustuslakivaliokunta rojhennut ehdottaa muutoksia säädöstekstiin, vaan sisällytti mietintöönsä autenttista laintulkintaa muistuttavan ilmaisun, jolla valiokunta teki voitavansa estääkseen lepäämään jättämissäännösten kiertoyritykset. Kastari arvosteleo vielä valiokuntaa lausumasta, jonka mukaan ylimääräisten valtiopäivien käyttö lepäämään jättämisoikeuden kiertämiseksi ei »kuitenkaan soveltuisi valtiopäiväjärjestyksen henkeen». Kastari huomauttaa, että jos kerran valtiopäiväjärjestys josakin tapauksessa sallii tuollaisen menettelyn, täytyy menettelytavan tällöin myös voida soveltua valtiopäiväjärjestyksen »henkeen»; lain »kirjaimen» ja »hengen» välillä ei saane tehdä tuollaista erotusta. Vaikka Kastarin esittämä kritiikki onkin yleistettynä hyväksyttävä, on syyt lieventävänä asianhaarana todeta, että noita Kastarin arvostelemlia ilmaisuja käyttäen perustuslakivaliokunta pyrki estämään menettelytavan, jonka eliminoimiseen lakitekstin muutoksilla valiokunta ei rojhennut ryhtyä.

Jossain määrin Kastarin esittämiä näkökohtia vastaavia ajatuksia esitettiin vuoden 1925 valtiopäivillä. Käsiteltäessä ehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 72 §:ksi toisessa käsittelyssä edustaja Setälä muisteli, että vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 57 §:ään sisältynyttä lepäämään jättämismahdollisuutta valmisteltaessa käsiteltiin uhkaavaa mahdollisuutta, että jokin eduskunnan vähemmistö vastaisuudessa saattaisi kokonaan pysäyttää lainsäädännön. Setälä kertoi luulevansa, että ylimääräisiä valtiopäiviä koskeva lepäämään jättämiskiello osittain myös tätä silmällä pitäen sisällytettiin valtiopäiväjärjestykseen. Ks. 1925 vp ptk s. 581. Setälän lausunto ei voi pitää paikkaansa, sillä eduskunnan uudistamiskomitea, jonka jäsenenä Setälä oli, ei ehdottanut ylimääräisiä valtiopäiviä koskevaa rajoitussäännöstä. Se tuli vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen venäläisten vaatimuksesta suomalais-venäläisen neuvottelukunnan (jonka jäsenenä Setälä ei ollut) suomalaisten jäsenten yksimielisestä vastustelusta huolimatta.

johtuva viivästyminen. Vuoden 1906 VJ:tä ja 1928 VJ:tä yhtä aikaa tarkoittaen Kastari päätyy toteamaan, että »ylimääräisiä valtiopäiviä koskevalla säännöstöllä saattaa siis olettaa lainsäätäjän mielessä itse asiassa olleen ehkä tärkein käytännöllinen merkitys juuri siinä, että voitiin varata mahdollisuus ainakin joissakin tapauksissa välttää lainsäädäntöasian joutuminen lepäämään».⁴ Kastarin toteamus johtaa tarkastelemaan lähemmin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen eduskuntakäsittelyä.⁵

Käsiteltäessä vuoden 1925 valtiopäivillä toisessa käsittelyssä ehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 72 §:ksi keskusteltiin ja äänestettiin säännöksestä, jonka mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä päätettävää lakiehdotusta ei voi äänestää lepäämään. Eräät kansanedustajat pitivät lepäämään jättämissäännösten sisältämän vähemmistösuojan kannalta arveluttavana mahdollisuutta, että hallitus voisi kutsumalla ylimääräiset valtiopäivät kokoon saada eduskunnassa hyväksytyksi lakiehdotuksen, joka varsinaisilla valtiopäivillä äänestettäisiin lepäämään. Vastakaisella kannalla olleet kansanedustajat pitivät lainsäädännön kehittämisen varmistamiseksi tarkoituksenmukaisena järjestelyä, joka estäisi tärkeiden ja kiireellisten kysymysten lepäämään jättämisen. Äänestyksessä ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan lepäämään jättämiskiellon kannattajat muodostivat enemmistön, eikä säännöstä ehdotuksesta huolimatta poistettu. Keskustelut ja äänestys vuoden 1925 valtiopäivillä lienevät riittävä peruste Kastarin esittämän pragmaattisen näkökohdan hyväksymiselle sikäli, kuin se koskee voimassa olevaa valtiopäiväjärjestystä.⁶

⁴ Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia s. 212.

⁵ Lukija havainnee, että olen tällä kohden poikennut käyttämästäni dispositiosta sijoittaa lepäämään jättämissäännösten omaksumiseen johtaneen kehityksen selostaminen omaksi osastokseen tämän tutkimuksen I lukuun. Olen poikennut tästä jaottelusta siksi, että nyt esillä olevan kysymyksen tarkastelussa näyttää säätämistäustalla olevan erityisen keskeinen tulkinnallinen arvo, kun sen sijaan pääosa muusta historiallisesta aineistosta on toisarvoisempaa. Sama menetelytapa toistuu eräissä muissakin tämän teoksen kohdissa.

On myös niin, että teleologisten näkökohtien tarkastelu on usein esitysteknisesti tyydyttävä tapa lähestyä tiettyä tulkintaongelmaa. Toisaalta yhtenäisellä säätämistäustan kuvauksella on omat esitystekniset etunsa: historiaan viehättyneet lukijat voivat semanttisten pohdiskelujen häiritsemättä verrata havaintojaan nykyajan lainsäädäntöprosessin hidasteesta (lepäämään jättämissäännöksestä) niihin suunnitelmiin, joita vuosisadan vaihteessa tehtiin.

⁶ Lepäämään jättämiskiellon poistamista ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä kannattivat edustajat J. F. Aalto

3. VJ 21,3 §:STÄ JOHDETUT RAJOITUKSET YLIMÄÄRÄISILLÄ VALTIOPÄIVILLÄ KÄSITELTÄVÄN LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELTOON

3.1. Vuoden 1935 ylimääräisillä valtiopäivillä esitetyt näkökohdat

1906 VJ:n ja 1928 VJ:n käsittelyn yhteydessä lausutut epäilykset ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskiellon opportunistisesta käytöstä osoittautuivat oikeiksi. Vuoden 1935 ylimääräisille valtiopäiville hallitus antoi eräitä kiistanalaisia lakiehdotuksia ilmeisenä tarkoituksena suoraviivaisesti välttää lakiehdotusten lepäämään jättäminen.

Ylimääräisillä valtiopäivillä esitettiin joukko tulkintoja, joiden ytimenä oli VJ 21,3 §:ssä säännellyn hallituksen esitysoikeuden rajoittaminen. Nämä näkökohdat perusteltiin niillä teleologiseen tulkintaan pohjautuvilla väitteillä, joita lepäämään jättämisoikeuden rajoitussäännöksestä voitiin tehdä. Ylimääräisillä valtiopäivillä alkaneessa ja sittemmin kirjallisuudessa jatkuneessa keskustelussa ei yritettykään väittää, että VJ 72 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto ei olisi kohdistunut esillä olleisiin lakiehdotuksiin.

Hallitus antoi vuoden 1935 ylimääräisille valtiopäiville lakiehdotuk-

(1925 pv ptk s. 580), v. Born (s. 580 s.), Furuhielm (s. 581) ja Wiik (581). Lepäämään jättämiskiellon sisällyttämistä uuteen valtiopäiväjärjestykseen kannattivat puheenvuoroissaan muun muassa edustajat Lohi (s. 581) ja Setälä (s. 581). Edustajien Aallon ja Wiikin puheenvuoroista voitaneen yleistää huomio, että vasemmistolaiset kansanedustajat vastustivat lepäämään jättämiskielloa. Tämä ilmenee mm. lausunnosta, jonka mukaan »määräenemmistöt voivat olla tarpeellisia taistelussa taantumusta vastaan» (ed. Wiik s. 581). Mikäli äänestyksen tulosta tarkastellaan voimasuhteet ja poliittinen ilmasto huomioonottaen, voidaan pitää todennäköisenä, että porvarillisiin puolueisiin kuuluvat kansanedustajat näkivät lepäämään jättämiskiellossa edes vähäisen keinon tuona aikana tehokkaassa oppositiossa olleiden vasemmistoon kuuluvien kansanedustajien aiheuttamia toistuvia lepäämään jättämisiä vastaan. Tämä näkökohta muodostaa lisäperusteen väitteelle, että fiktiivinen lainsäätäjä — tällä kertaa eduskunnan enemmistö — todella tahtoi varata keinon lepäämään jättämisoikeuden tehokasta käyttämistä vastaan.

set Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista sekä väkijuomayhtiön verottamisesta ja sen vuosivoiton käyttämisestä.⁷

Hallituksen menettelyn perustuslainmukaisuudesta käytiin enimmäkseen juridiiikassa käytettävien argumentein laaja keskustelu. Siihen osallistuivat mm. pääministeri Kivimäki, opetusministeri Mantere, kansanedustajat v. Born ja Sundström sekä eduskunnan oikeusasiamies Hakila. Kivimäki, v. Born ja Mantere keskittyivät VJ 21,3 §:n ja 72 §:n semanttiseen tulkintaan huomauttaen, etteivät nuo säännökset sisältäneet rajoituksia hallituksen esitysoikeuteen ylimääräisille valtiopäiville.⁸

Sundström ja Hakila huomauttivat, että lepäämään jättämissäännösten sisältämästä vähemmistösuojasta ja sen demokraattisesta vaikutuksesta voidaan johtaa ja perustuslakiin sisältyväksi katsoa kielto kutsua koolle ylimääräiset valtiopäivät käsittelemään kysymyksiä, jotka eivät

⁷ Ks. He 1 ja 2/1935 yvp asia- ja pöytäkirjat. Helsingin yliopiston järjestysmuotoa koskenut lakiehdotus oli selvästi kiistanalainen muun muassa siksi, että se läheisesti liittyi tuona aikana toistuvasti esillä olleeseen kieliriitaan. Tuo hallituksen esitys ei suomen kielen asemaa korostaneiden kansanedustajien mielestä ollut riittävän myönteinen suomenkieliselle yliopisto-opetukselle. Voitiin odottaa — mikäli asia olisi käsitelty varsinaisilla valtiopäivillä — että lakiehdotus olisi ainakin yritetty äänestää lepäämään. Vuoden 1934 valtiopäivillä oli äänestetty lepäämään ehdotus laiksi kielilainsäädännön muuttamisesta (He 32/1934 vp Asiak I). Viimeksi mainittu lakiehdotus ei tosin välittömästi koskenut Helsingin yliopistoa, mutta osoitti, että eduskunnassa oli riittävän suuri kielipoliittisin perustein muodostunut ryhmä, joka kykeni äänestämään epätarkoituksenmukaiseksi katsomansa lakiehdotuksen lepäämään. Ks. myös vastalause N:o IV, joka sisältyy prvm 1/He 1/1935 yvp asia- ja pöytäkirjat. Vastalauseen allekirjoittajat ilmoittivat, että he tulevat vuoden 1935 varsinaisilla valtiopäivillä äänestämään lepäämään vuoden 1934 valtiopäiviltä siirtyvän ehdotuksen laiksi Helsingin yliopiston järjestysmuodon uudistamisesta. Einar W. Juva kertoo, että tasavallan presidentti Svinhufvud ja hallitus tahtoivat korjata tappionsa yliopiston kieliasiassa kutsumalla eduskunnan ylimääräisille valtiopäiville (P. E. Svinhufvud. II osa 1917—1944, Porvoo 1961, s. 505).

Väkijuomayhtiön voittovarojen käyttöä koskevasta kysymyksestä oli vielä edellistä selvempi lepäämään jättämishuoka olemassa: vuoden 1934 valtiopäivillä oli jo äänestetty lepäämään ylimääräisille valtiopäiville jätetyn lakiehdotuksen kanssa samankaltainen ehdotus laiksi väkijuomasta annetun lain 21 §:n muuttamisesta (He 79/1934 vp Asiak III: 1). Ks. 1934 vp ptk s. 2233.

⁸ Käytetyistä puheenvuoroista ks. 1935 yvp asia- ja pöytäkirjat s. 30 ss, s. 355 ja s. 353 ss (Kivimäki, s. 355 OK Huttusen puheenvuoro) s. 362 (Mantere) ja s. 65 (v. Born). Edustaja Sundströmin puheenvuorojen keskeiset kohdat sisältyvät sivuille 44 ss, 113 ss ja 549 ss. Oikeusasiamies Hakilan puheenvuoro on s. 336 s.

ole niin kiireellisiä, että lopullinen päätös on tehtävä välittömästi. He väittivät lepäämään jättämissäännöstön sisältävän kansanvaltaisen mekanismin, jolla vähemmistö voi saattaa tietyn lainsäädäntökysymyksen valitsijain ratkaistavaksi.

Ed. Sundström näyttää muita laajemmin perehtyneen perustuslakien valmisteluasiakirjoihin. Hän otti perusteluketjun lähtökohdaksi 1869 valtiopäiväjärjestykseen kuuluneen perustuslainsäätämismääräyksen⁹ ja väitti, että vuoden 1869 VJ:stä jatkui vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen saakka lepäämään jättämissäännöstön välityksellä toimiva kansanvaltaisen menettelytavan perinne, jonka mukaan eräät lainsäädäntöpäätökset voitiin lykätä valitsijain lopullisesti ratkaistavaksi.

Toisena Sundströmin keskeisenä argumenttina hänen väittäessään, että hallituksella ei ollut oikeutta antaa esillä olleita lakiehdotuksia vuoden 1935 valtiopäiville, oli viittaus perustuslakivaliokunnan lausuntoon vuoden 1906 VJ:n säätäkäsittelyn aikana.¹⁰ Sundström muistutti perustuslakivaliokunnan vuoden 1906 VJ:n säätämisen aikaan esittämästä lausumasta, jolla valiokunta pyrki autenttisen tulkinnan tapaan estämään

⁹ Ks. 1935 yvp asia- ja pöytäkirjat s. 552. Sundström viittasi 1869 VJ 71 §:ään. Tuon säännöksen mukaan perustuslakia koskeva lakiehdotus voitiin käsitellä kahdella tapaa. Perustuslakiehdotus voitiin suoraan hyväksyä kaikkien säätyjen suostumuksella. Säännös sisälsi lisäksi mahdollisuuden siirtää ehdotuksen käsittely kahden säädyn vaatimuksesta seuraaville valtiopäiville. Sundström tarkasteli myöskin perustuslakivaliokunnan lausuntoa vuoden 1867 valtiopäivillä uudesta perustuslakiehdotuksesta. Valiokunta oli tuolloin todennut ehdotetusta perustuslain säätämismääräyksestä, että saattoi olla tarkoituksenmukaista lykätä perustuslakiehdotuksen käsittelyä valtiopäiviltä toisille, jotta säätyjen jäsenet voisivat valtiopäivien välisenä aikana hankkia tietoa »maassa käyvästä ajatuksesta ehdotetuista muutoksista». Sundström tahtoi johtaa säätyvaltiopäivien perustuslakivaliokunnan lausunnosta periaatteen, jonka mukaan 1869 VJ:n 71 §:llä yritettiin pitää huolta siitä, että lait muodostuvat kansan tahdon mukaisiksi. Sundström jatkoi ajatuksensa kehittelyä väittämällä, että sama kansanvaltainen tekijä esiintyi 1906 VJ:ssä, jonka 57 §:ään sisällytettiin muodoltaan ja vaikutukseltaan samanlainen ja 1928 VJ:n lepäämään jättämissäännöstöä muistuttava instituutti.

Kuten historiallisessa katsauksessa osoitettiin, 1906 VJ:n tavallisia lakeja koskeneen lepäämään jättämissäännöstön perustelut eivät suinkaan olleet kansanvaltaisia, vaan pääargumenttina oli mahdollisuus estää yksinkertaisen enemmistön voimin tehtävät radikaalit ratkaisut.

¹⁰ Yvp asia- ja pöytäkirjat s. 53. Sundströmin referoimaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon on jo edellä historiallisessa katsauksessa puututtu. Ks. prvm 1/arm es. 11/1905—1906 väliaikaiset valtiopäivät Asiak. II.

ylimääräisten valtiopäivien käytön lepäämään jättämisoikeuden kiertämiskeinona. Sundström katsoi perustuslakivaliokunnan tavoin, että ylimääräisten valtiopäivien kutsuminen koolle käsittelemään asioita, joita ei voitu pitää kiireellisinä, oli vastoin »valtiopäiväjärjestyksen henkeä».

Jos otetaan huomioon, että vuoden 1935 ylimääräisiä valtiopäiviä varten oli varattu vain muutaman viikon mittainen aika ja se, että varsinaiset valtiopäivät kokoontuivat heti ylimääräisten valtiopäivien jälkeen, oli itsestään selvää, ettei ylimääräisiä valtiopäiviä ollut kutsuttu koolle asiain käsittelyn kiirehtimiseksi.¹¹ Tämä näkökohta oikeuttaa toteamaan, että Sundströmin esittämistä perusteluista jälkimmäistä voidaan pitää aiheellisenä. Hallitus oli menetellyt juuri sillä tavalla, jonka eduskunnan uudistusta käsitellyt perustuslakivaliokunta säätyvaltiopäivillä tahtoi estää.¹²

¹¹ Hallituksen esityksiä käsitelleet valiokunnat arvostelivat noudatettua menettelytapaa. Niinpä perustuslakivaliokunta, jonka käsiteltäväksi oli lähetetty yliopiston järjestysmuodon uudistamista tarkoittanut lakiehdotus, totesi epämääräisesti: »Perustuslakivaliokunta ei pidä hallituksen toimenpidettä ylimääräisten valtiopäivien koollekutsumiseksi ratkaisemaan kysymyksessä olevaa yliopiston kielilainsäädäntöä riittävästi harkittuna.» Väkijuomayhtiön voittovarojen käyttämistä tarkoittavaa lakiehdotusta käsitellyt valtiovarainvaliokunta puolestaan totesi muun muassa, että kysymyksessä oleva asia ei ollut niin kiireellinen eikä laadultaan sellainen, että sen jättämiselle ylimääräisten valtiopäivien käsiteltäväksi olisi ollut riittävää aihetta. Ks. prvm 1/He 1/1935 yvp asia-ja pöytäkirjat sekä vvm 1/He 2/yvp asia- ja pöytäkirjat.

¹² Vuoden 1935 ylimääräiset valtiopäivät alkoivat 17.1.1935 ja ne oli päätettävä viimeistään 29.1.1935. Ks. tasavallan presidentin avoin kirje vuoden 1935 ylimääräisten valtiopäivien lopettamisesta. Esillä olleita lakiehdotuksia ei ehditty käsitellä loppuun eduskunnassa aloitetun tehokkaan jarrutuksen takia. Ks. ed. Kareksen puheenvuoroa ylimääräisillä valtiopäivillä (ptk s. 139), jossa hän väitti eduskunnan enemmistön lain muodolla ja oikeuden varjolla riistävän vähemmistön lailliset oikeudet. Kares katsoi lain muodon hyväksi käytön oikeutavan vähemmistön turvautumaan parlamentaariseen obstruktion. Paras 1935 ylimääräisillä valtiopäivillä suoritettun obstruktion kuvaus sisältyy Matti Huttusen tutkimukseen Jarrutus Suomen eduskunnassa. Tutkielma jarrutuksen mahdollisuuksista ja käytöstä sekä yleisen mielipiteen suhtautumisesta siihen. Yleisen valtio-opin laudaturkirjoitus. Esitys on painamaton ja sitä säilytetään Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan kirjastossa.

Kaikki keskusteluun osallistuneet olivat yhtä mieltä siitä, että ylimääräiset valtiopäivät voidaan kutsua koolle käsittelemään vain kiireellisiä kysymyksiä. Tästä luonnollisesti johtui, että ne, jotka pitivät hallituksen menettelyä perustuslain mukaisena, joutuivat tiukasti väittämään, että esillä olleet lainsäädäntökysymykset olivat kiireellisiä. Niinpä pääministeri Kivimäki esitti varsin mut-

Eduskunnan oikeusasiamies Hakkila osallistui keskusteluun hallituksen esitysoikeudesta ylimääräisillä valtiopäivillä. Hän päätyi hallituksen esitysoikeuden kieltävään tulkintaan viittaamalla Sundströmin tavoin »lainsäätäjän tarkoitukseen» todeten, että hallituksen menettely oli »valtiopäiväjärjestyksen hengen» vastainen, joskaan lain kirjainta ei loukattu.¹³

3.2. Hallituksen esitysoikeuden käsittely kirjallisuudessa

Vuoden 1935 ylimääräisillä valtiopäivillä aloitettu keskustelu hallituksen esitysoikeudesta jatkui myöhemmin kirjallisuudessa. Aluksi tyydyttiin enimmäkseen toistamaan samoja näkökohtia, joita esitettiin jo ylimääräisillä valtiopäivillä. Hakkila ottaa tarkastelun lähtökohdaksi perustuslakivaliokunnan lausunnon säätymävaltiopäivillä 1867. Kuvattuaan ylimääräisiä valtiopäiviä koskevan säännösten kehityksen hän päätyi toteamaan, että ylimääräisten valtiopäivien koolle kutsuminen on poikkeuksellinen toimenpide, johon on ryhdyttävä vain poikkeusoloissa — silloin kun asiain hoitaminen valtioelämän säännöllisiä muotoja noudattaen syystä tai toisesta ei ole mahdollista. Tällaisina poikkeuksellisina oloina Hakkila pitää muun muassa sodan syttymistä. Ylimääräisten valtiopäivien kutsumista käsittelemään jotain aivan tavallista lainsäädäntöasiaa on Hakkilan mukaan pidettävä perustuslain »hengen ja tarkoituksen» vastaisena. Hakkila pidättäytyy suoraan lausumasta, onko menettely katsottava perustuslain vastaiseksi sikäli, että eduskunnan puhemies olisi velvollinen kieltäytymään esittelemästä hallituksen esityksiin sisältyviä lakiehdotuksia.¹⁴

kikkaan analyysin ilmauksen »kiireellinen» merkityssisällöstä. Hän totesi, että kiireellisyyttä on kahta lajia: jokin asia, kuten ulkopoliittinen kysymys, on ratkaistava ennen varsinaisten valtiopäivien alkamista tai jokin lainsäädäntökysymys on saatava lopulliseen ratkaisuun ennen vaaleja. Ks. 1935 yvp ptk s. 30.

¹³ Ks. 1935 yvp ptk s. 336. Pääministeri Kivimäen luettua oikeuskansleri Huttusen lausunnon eduskunnan pöytäkirjaan voitiin todeta, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri olivat päätyneet vastakkaisiin tulkintatuloksiin. Huttunen ei Hakkilan tavoin pitänyt hallituksen menettelyä perustuslain vastaisena, vaan katsoi lakiehdotusten antamisen ylimääräisille valtiopäiville perustuslain »kirjaimen» ja »hengen» mukaiseksi.

¹⁴ Ks. Hakkila s. 439 s. Ks. myös nimimerkki Tarkastelija, Suomalainen Suomi 1/1935 s. 30 ss.

Kastari irroittautuu osittain 1935 valtiopäivillä esitetyistä näkökohdista. Hän päätyy tulkintaan, jonka mukaan hallitus voi saattaa ylimääräisien valtiopäivien käsiteltäväksi muitakin kuin niin kiireellisiä asioita, etteivät ne voi jäädä odottamaan varsinaisten valtiopäivien ratkaisua. Keskeisenä argumenttina Kastarilla on viittaus lepäämään jättämiskiellon omaksumisen syihin. Kuten jo todettiin Kastari pitää lepäämään jättämiskielloa keinona, jolla hallitus voi tietyissä oloissa kiertää lepäämään jättämissäännösten tarkoittaman vähemmistösuojan.¹⁵

Se, että Hakkila ja Kastari päätyvät vastakkaisiin lopputuloksiin hallituksen esitysoikeutta ylimääräisillä valtiopäivillä koskevassa kysymyksessä, näyttää johtuvan käytettävissä olevan argumentointimateriaalin painottamiseroista. Hakkila pitäytyy tiukasti ajalleen tyypilliseen tapaan fiktiiviseen lainsäätäjän tahtoon ja yrittää erottaa toisistaan »sanamuodon mukaisen» ja »lainsäätäjän tahdon» mukaisen tulkinnan. Hakkila toteaa ristiriidan teleologisen ja semanttisen tulkinnan tuottamien tulosten välillä, mutta ei alistu valitsemaan näistä vaihtoehdoista kumpaakaan. Hän tekee moraalista arvostelmaa muistuttavan väitteen »perustuslain hengen» vastaisesta mutta »lain kirjaimen mukaisesta» tulkinnasta. Hakkila jättää johtopäätökset lukijan tehtäväksi: lukija joutuu ratkaisemaan, onko »perustuslain hengen» vastaista menettelyä pidettävä sellaisena, että puhemies VJ 80 §:n perusteella joutuu estämään päätöksenteon.

Kastari näyttää pitävän tärkeänä hallituksen esitysoikeuden rajoittamista tarkoittavien vaatimusten tehosteettomuutta ja korostaa, että jos valtiosäännön mukaisille toimivaltuuksille, mm. esitysoikeudelle ylimääräisille valtiopäiville, asetetaan rajoituksia, on näiden rajoitusten perustuttava selviin lain säännöksiin.¹⁶ Tämä näkökohta on nähdäkseni oleellisen tärkeä valittaessa Hakkilan ja Kastarin esittämien tulkintavaihtoehtojen välillä. Itsenäisyyden aikana normaalioloissa pidetyillä ylimääräisillä valtiopäivillä (vuosina 1932 ja 1935) on käsitelty lakiehdotuksia, joita ei voitu pitää kiireellisinä. Kummallakin kerralla eduskunnan puhemies on sallinut lakiehdotusten käsittelyn.¹⁷ Vaikka Hakkilan tavoin

¹⁵ Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia s. 213. Kastari käsittelee kirjoituksessaan yksityiskohtaisesti edellä selostamani Hakkilan kannanottoja (s. 210 alaviitteet 18 ja 19).

¹⁶ Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia s. 213.

¹⁷ Vuoden 1932 ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltiin alkoholilainsäädännön uudistamisen ohella lakiehdotus, joka tarkoitti konkurssisäännön väliaikaista

voidaan väittää, ettei ylimääräisiä valtiopäiviä ole tarkoitettu kutsuttavaksi koolle juuri muulloin kuin käsiteltäessä erityisen kiireellisiä kysymyksiä, lienee niin, että käyttökelpoista sanktiota esitysoikeuden rajoittamiseksi ylimääräisillä valtiopäivillä ei ole käytettävissä.

4. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISKIELLON SOVELTAMISALA

VJ 72 §:n sisältämä lepäämään jättämiskielto on laadittu muotoon, joka näyttää tarkoittavan vain hallituksen esityksiin sisältyviä lakiehdotuksia.¹⁸ Säännös johtaa tarkastelemaan kysymystä, voidaanko ylimääräisillä valtiopäivillä käsitellä muita kuin hallituksen esityksiin sisältyviä lakiehdotuksia ja mikäli voidaan, ulottuuko lepäämään jättämiskielto myöskin niihin?

VJ 21,3 §:n mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä käsitellään vain ne asiat, joita varten eduskunta on kutsuttu kokoon tai jotka hallitus muutoin eduskunnalle esittää sekä näihin »erottamattomasti» kuuluvat asiat. Säännöksen sanamuodosta näyttää suoraan seuraavan, että kansanedustajain lainsäädännöllinen aloiteoikeus on rajoitettu äärimmäisen suppeaksi. Ilmaisua »erottamattomasti kuuluu» estää — ainakin semanttii-

muuttamista, eikä ollut missään yhteydessä koollekutsussa mainittuun kielto-lain kumoamista tarkoittaneeseen lakiehdotukseen. Ks. 1932 yvp asia- ja pöytäkirjat. Vuoden 1932 ylimääräisten valtiopäivien keskeinen kysymys, kielto-lain kumoaminen, ei sekään ollut olosuhteisiin katsoen kiireellinen. Kielto-laki oli ollut voimassa koko itsenäisyyden ajan, joten sen kumoamista, suoritetusta kansanäänestyksestä huolimatta, ei voitu pitää sellaisena, etteikö asiaa olisi voitu käsitellä pian alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Pidän todennäköisenä, että jo vuoden 1932 valtiopäivillä pyrittiin poistamaan vähemmistöltä mahdollisuus äänestää lepäämään kielto-lain kumoamista tarkoittanut lakiehdotus. Tähän viittaa myös pääministeri Kivimäen puheenvuoro vuoden 1935 ylimääräisillä valtiopäivillä (1935 yvp asia- ja pöytäkirjat s. 654). Ks. Hakkila s. 442 alaviite 2 ja Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia, s. 211 alaviite 19.

¹⁸ Säännöksen mukaan »älköön kysymystä, joka on nostettu ylimääräisille valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä eikä koske perustuslakia, jätettävä lepäämään, vaan on se samoilla valtiopäivillä lopullisesti ratkaistava».

¹⁹ 1928 VJ:n 21,3 §:n edeltäjänä oli samansisältöinen 1906 VJ 19,3 §. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä voitiin Keisarin ja Suuriruhtinaan ehdottamien asiain lisäksi käsitellä vain niihin »erotta-

sesti tulkiten — kokonaan hallituksen esityksiin liittymättömäin lakiehdotusten käsittelyn. Jos ilmaisua »erottamattomasti» arvioidaan nykykielen käytötapa huomioon ottaen, sanonta näyttää lisäksi estävän rinnakkaisaloitteiden tekemisen hallituksen esityksiin sisältyville lakiehdotuksille. Rinnakkaisalote ei voi erottamattomasti liittyä valmiiseen lakiehdotukseen: rinnakkaisalote on aina vaihtoehto.

VJ 21,3 §:n sisältämän termin »erottamattomasti» yleiskielen merkityssisältö on ilmeisen tarkoituksenmukainen käytettäväksi tarkasteltaessa aloiteoikeutta ylimääräisillä valtiopäivillä. Säännös ei estä muutoksien tekemistä hallituksen esityksiin sisältyviin lakiehdotuksiin, joten aloiteoikeuden rajoitus ei kohtuuttomasti vähennä kansanedustajien vaikutusmahdollisuuksia ylimääräisillä valtiopäivillä. VJ 21,3 §:n sanamuodon mukainen tulkinta johtaa näin ollen VJ 72 §:n sisältämän tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskiellon laajuudesta toteamaan, ettei mihinkään ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltävään lakiehdotukseen voida soveltaa lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §).¹⁹

mattomasti» kuuluvat kysymykset. Ahava, s. 63, ei tulkitse ilmaisua »erottamattomasti kuulu» yhtä ankarasti kuin yllä tekstissä on tehty. Ahavan mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä voidaan käsitellä »anomuksia» ja »lähettää adreseja», silloin kun ne erottamattomasti kuuluvat niihin asioihin, joita varten eduskunta on kutsuttu kokoon taikka joita Keisari ja Suuriruhtinas ylimääräisille valtiopäiville esittää. Ahava toteaa vielä, että tämä koskee myös eduskuntaesityksiä. Hän viittaa vielä siihen, että 1910 ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltiin ehdotusta alamaiseksi adressiksi. Ahava näyttää ymmärtäneen sanan »erottamattomasti» siten, että se vaatii hallituksen esitysten ja eduskunnassa ehdotettujen asiain välille vain tiiviin asiallisen yhteyden. Hallituksen esityksissä ja eduskunnassa tehdyissä ehdotuksissa käsitellään samoja kysymyskokonaisuuksia.

Vuoden 1928 VJ 21,3 §:ää koskevissa tulkinnoissa ei ilmaisua »erottamattomasti» ole ymmärretty Ahavan selostamalla tavalla. Niinpä Tammio s. 53 toteaa perusteluitta, ettei ylimääräisillä valtiopäivillä voida tehdä eduskuntaaloitteita. Hakkila, s. 588, näyttää myös päätyneen ratkaisuun, jonka mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä ei voida tehdä lakialoitteita. Hän ei kuitenkaan ilmaise tätä suoraan. Hakkila kirjoittaa, että ylimääräisillä valtiopäivillä voidaan ottaa käsiteltäväksi vain ne asiat, joita varten eduskunta on kutsuttu koolle tai jotka hallitus muuten eduskunnalle esittää sekä näihin erottamattomasti kuuluvat asiat, kun sitävästoin varsinaisilla valtiopäivillä myöskin edustajilla on laaja aloiteoikeus. Viittaus edustajain aloiteoikeuteen varsinaisilla valtiopäivillä näyttää implikoivan ajatuksen, jonka mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä kansanedustajilla ei ole lainsäädännöllistä aloiteoikeutta.

Kastari (Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia, s. 217 ss) ei määrittele kantaansa kysymykseen, voidaananko ylimääräisillä valtiopäivillä käsitellä edustajain lakialoitteita, jotka »erottamattomasti kuuluvat» hallituksen esityksiin. Kastari esittää yksityiskohtaisen luettelon asioista, joita ylimääräisillä valtiopäivillä hallituksen esitysten lisäksi voidaan käsitellä — välikysymyksiä, ministerivastuulain mukaisia aloitteita ja kysymyksiä —, joten luetteloa voidaan ehkä pitää kannanilmaisuna, jonka mukaan lakialoitetta ei lainkaan voitaisi tehdä. Kastari päättyy ylimääräisiä valtiopäiviä koskevaan totaaliseen lepäämään jättämiskieltoon toista tietä. Hän katsoo hallituksen esityksiin sisältyviä tavallisia lakiehdotuksia koskevan lepäämään jättämiskiellon ylettyvän myös muihin lakiehdotuksiin. Hä toteaa, että koska eduskunta-aloitteita voidaan tehdä vain hallituksen esittämiin asioihin erottamattomasti kuuluvista kysymyksistä, johtuu viimeksi mainittujen lepäämään jättämiskiellosta välittömästi kaikkia muitakin ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltäviä asioita koskeva lepäämään jättämiskielto. Kastari näyttää laajentavan VJ 72 §:n lepäämään jättämiskiellon aluetta ilmauksen yleiskielen merkityssisällön ulkopuolelle (s. 223). Samaan tapaan päättelee Erich (Suomen Valtio-oikeus I s. 307) vuoden 1906 VJ 57,6 §:n sisältämästä lepäämään jättämiskiellosta.

VII LUKU

PÄÄTÖKSENTEKO LAKIEHDOTUKSEN JÄTTÄMISESTÄ LEPÄÄMÄÄN .

Lepäämään jättämissäännösten rakenne on muovattu ottaen huomioon eduskunnan enemmistön taholta odotettavissa oleva paine minimoida vähemmistön käytettävissä olevan lainsäädännöllisen hidasteen vaikutus. Jo edellä selostettu perusrakenne: yleinen lepäämään jättämisoikeuden perustana oleva säännös (VJ 66,7 §), josta myöhemmissä VJ:n säännöksissä on tarkkarajaisia poikkeuksia, on johdonmukaisen päättelyn säännöt huomioon ottaen omiaan ohjaamaan ajattelun pääsäännön hyväksi suoritettavaan tulkintaan poikkeuksien ahtaan tulkinnan kautta. Lepäämään jättämis päätöksen syntymiseen johtava menettelykin heijastaa pyrkimystä taata toimintavarma järjestelmä, jolla vähemmistö voi tarttua lainsäädäntöpäätösten tekoon. Päätöksenteon sääntely on suoritettu perustuslain tasolla niin tarkoin, että vain aivan epäoleelliset yksityiskohdat voidaan eduskunnan työjärjestystä muuttamalla saattaa toisen sisältöisiksi. Lepäämään jättämis päätöksen aikaansaamiseksi tarvittava käyttäytyminen on perustuslain tasolla säännelty tarkkuudella, joka vastaa yhtiöjärjestysten ja yhdistysten sääntöjen normeja päätöksenteosta asianomaisissa kokouksissa.

Seurauksena päätöksenteon yksityiskohtaisesta sääntelystä perustuslaissa on, että huomattavia tulkinnallisia erimielisyyksiä ei eduskuntakäytännössä ole esiintynyt. Voidaan pitää selviönä, että enemmistöjen toimesta on tarkoin tutkittu mahdollisuudet välttää lepäämään jättämis päätöksen syntyminen jonkin menettelytekniikkaan liittyvän tulkinnan välityksellä. Järjestelmä on niin kiinteä, ettei havaintojeni mukaan kertaakaan ole onnistuttu välttämään päätöksentekoa lepäämään jättämisestä turvautumalla säännöksen tulkintoihin, jotka poistaisivat lepäämään jättämismahdollisuuden. Vastaisen päätöksenteon suhteen voidaan

suurella todennäköisyydellä esittää ennuste, että päätöksentekomekanismia koskevilla tulkintamuutoksilla ei lepäämään jättämissäännösten vaikutusalueita voida muuttaa. Ainoaksi liikkumavaraksi — perustuslain muutosta lukuunottamatta — jää yleisen lepäämään jättämisoikeuden rajoitusten ja lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeistä käsittelyä koskevien säännösten tulkinta.

Edellä sanotusta ei seuraa, etteikö päätöksenteon peruskaavan oheen olisi käytännön tietä kehittänyt erilaisia täydentäviä rakenteita. Pyrkimys rationaaliseen päätöksentekoon on johtanut useiden valtiopäiväjärjestyksessä ja eduskunnan työjärjestyksessä sääntelemättömien menettelytapojen kehittymiseen. Yhteisenä tekijänä näille käytännön tietä muodostuneille ratkaisumalleille on, etteivät ne kavenna vähemmistön vaikutusvaltaa. Kehittyneet menettelytavat tuottavat parlamentaarisen päätöksenteon kannalta eräitä menettelytekniisiä etuja, jotka yleensä merkitsevät ajan säästöä ja vähentävät epätarkoituksenmukaisten lainsäädännöllisten päätösten syntyminen riskiä.

Tässä osastossa tarkastellaan lepäämään jättämispäätöksen tekemiseen liittyviä säännöksiä ja käytännön tietä kehittyneitä päätöksentekotapoja. Kun otetaan huomioon, että menettely on — vaikutusvallan kannalta keskeisiltä osiltaan — säännelty varsin tarkasti, sekä se, että eduskuntakäytäntö on vuosikymmenien kuluessa muodostunut tiiviiksi, on selvää, että tarkastelukulma muodostuu menettelytapojen ja tulkintojen kuvailuksi. Kaikki käytännöstä ja säännösten yksinkertaisen semanttisen analyysin tuloksista poikkeavat tulkintasuositukset jäävät arvoltaan vähäisiksi, edellyttäen, ettei eduskunnassa jyrkästi poiketa koko 1928 VJ:n soveltamisajan noudatetusta tulkintatraditiosta. Tällöin tietenkin tulkintasuosituksen arvon mittana on se todennäköisyysindeksi, joka suosituksella on — muihin suosituksiin verrattuna — siitä, että päätöksentekijä tulee käyttäytymään suosituksessa ehdotetulla tavalla.¹

Tarkastelen seuraavassa lepäämään jättämispäätökseen johtavaa tapahtumasarjaa aika-akselilla ehdotuksen tekemisestä päätöksen syntymiseen ja keskittymällä päätöksentekoa säänteleviin normeihin.²

¹ Kuvailevan esityksen merkitykseksi jää lukijalle tieto siitä, että lepäämään jättämissäännöksen tuottaman vaikutusvallan ytimenä oleva menettelytekniinen sääntö (VJ 66,7 §) on normi, josta valtiosääntöoikeuden reaalikielellä voidaan esittää — suurella todennäköisyydellä — väite, että se on ns. »voimassa olevaa oikeutta».

² Keskeinen säännös (VJ 66,7 §) on eräiltä osiltaan kirjoitettu indikatiivi-

1. EHDOTUKSEN TEKEMINEN LAKIEHDOTUKSEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISESTÄ

1.1. Ehdotuksen ajankohta

VJ 66,7 §:n mukaan »Sellainen lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänen enemmistön», voidaan jättää lepäämään. »Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä, ennenkuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty». Säännös lepäämään jättämisehdotuksen teosta on sijoitettu lainsäätämisyjärjestyksen (VJ 66 §:n) osaksi lakiehdotuksen kolmatta käsittelyä koskevan kuudennen momentin jälkeen.

Selostetuista säännöksistä voidaan semanttisen ja syntaktisen tulokinnan keinoilla johtaa suoraan seuraavat normipropositiot:

1) Lepäämään jättämisehdotus on tehtävä viimeistään kolmannen käsittelyn loppuvaiheessa ennen keskustelun päättämistä ja puhemiehen tekemää päätösesitystä.

2) Lepäämään jättämisenäänestys voi tarkoittaa vain kolmannessa käsittelyssä hyväksyttyä lakiehdotusta.

muotoon — kuvaa ajateltuja tapahtumia. Säännöksestä esitettävät lausumat muovautuvat helposti esitysteknisistä syistä normipropositioiksi ja esitys saa aiheettoman performatiivisen sävyn (vert. Olivecrona, s. 233 ss.). Vaikka seuraava osasto suurelta osalta onkin »statement of fact»-kieltä (ks. Ojanen, s. 1089), ei liukumista normatiivisen kielen käyttöön (statement of value (law)-kieleen, Ojanen, s. 1089) ole voitu välttää. Oikeuskirjallisuudessa käytävä dialektiikka ei hevin palaudu takaisin tarkasteltavien normien indikaatiivimuotoon silloinkaan, kun esitys on pääosaltaan deskriptiivistä. Vaikka kuvataankin käytäntöä, muodostuu havainnoista ennusteita vastaisesta päätöksenteosta, ja liukuma ennusteesta normipropositioon on lyhyt. Siirtyminen deskriptiosta normatiivisen kielen käyttämiseen on luonteva, jos otetaan huomioon, ettei oikeuskirjallisuutemme perinne rohkaise pelkkään ennakkotapausten kuvaamiseen. Edellytetään, että ennakkotapauksista etsitään tekijöitä, jotka antavat aiheen väittää, että tiettyä kaavaa on sovellettava toisessa — näennäisesti — samankaltaisessa tapauksessa. Tällöin siirrytään kuvauksesta normipropositoiden alueelle. Perelman (s. 157) kirjoittaa, että viitattaessa ennakkotapauksiin liitetään uusi tapaus vanhaan ja painotetaan tapausten samankaltaisia piirteitä samalla kun erot tapausten välillä jätetään huomiotta. Mikäli assimilaatiota ei hyväksytä, joudutaan argumentoimaan dialektisesti; keskustelemaan siitä, onko ratkaisuvallinnassa asetettava pääpaino tapausten yhtäläisten vaikeiden poikkeavien tekijäin kohdalle.

Suoraan VJ 66,7 §:n sanamuodosta ei voitane johtaa väitettä, jonka mukaan lepäämään jättämisehdotus saatetaan tehdä aikaisintaan lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä. Vaikka VJ 66,7 §:n sanamuoto ei näytä asettavankaan ilmeisiä esteitä lepäämään jättämisehdotuksen tekemiselle ennen kolmatta käsittelyä, voidaan kuitenkin todeta joukko perusteluja ehdotuksen teko-oikeuden ulottamista vastaan kolmatta käsittelyä aikaisempiin vaiheisiin.

Lakiehdotuksen lähetekeskustelussa ja ensimmäisessä käsittelyssä ei voida äänestää lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, yhtä vähän kuin muuttaa lakiehdotuksen sisältöä. Toisessa käsittelyssä voidaan kyllä äänestää muutoksista lakiehdotukseen, mutta tällöinkään ei vielä voida yleensä tehdä päätöstä lakiehdotuksesta kokonaisuutena.³ Kun otetaan huomioon, että lepäämään jättämissäännöstö on eduskunnan vähemmistölle varattu keino estää lakiehdotuksen lopullinen hyväksyminen, ei ole erityistä aihetta varata ehdotuksen teko-oikeutta kolmatta käsittelyä aikaisemmissa käsittelyvaiheissa. Vasta toisen käsittelyn päätyttyä voidaan lakiehdotusta tarkastella kokonaisuutena ja vasta tällöin eduskunnan vähemmistö voi varmasti päätellä lakiehdotuksen haitat ja päättää lepäämään jättämisoikeuden käyttämisestä.⁴ Uhkaamalla lepäämään jättämisellä vähemmistö voi painostaa enemmistön hyväksymään muutoksia lakiehdotukseen toisessa käsittelyssä ja näin ollen vasta kun tuo käsittely on päättynyt, vähemmistö voi varmasti todeta, onko vaatimukseen suhtauduttu tyydyttävästi vai ei. Se, että vähemmistö ei voi tehdä pätevää lepäämään jättämisehdotusta kolmatta käsittelyä aikaisemmissa vaiheissa, ei lainkaan vähennä täysistunnon ulkopuolella esitettyjen uhkausten tai täysistuntopöytäkirjassa tehtyjen lepäämään jättämisoikeuden käyttämisestä tarkoittavien vihjailujen vaikutusta.

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa voidaan todeta, ettei ehdotuksia lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä ole tehty ennen kolmatta käsittelyä siten, että ne olisi tarkoitettu otettaviksi huomioon — ilman uutta ehdotusta — kolmannessa käsittelyssä. Kansanedustajat ilmoittavat usein lakiehdotuksen kolmatta käsittelyä aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, yleensä ensimmäisessä tai toisessa käsittelyssä, odotettavissa olevasta lepäämään jättämisehdotuksesta, mutta tällöin todellinen lepäämään jät-

³ Lakiehdotus voidaan käytännössä suuren valiokunnan ehdotuksesta hylätä jo toisessa käsittelyssä. Ks. Saraviita, *Analys* s. 81 ja komiteamietintö 1/1951 s. 19.

⁴ Ks. Lahtinen, s. 104.

tämisehdotus on aina tehty vasta kolmannessa käsittelyssä. Ilmoitukset tehdään yleensä muotoon »tulen ehdottamaan lakiehdotuksen jättämistä lepäämään» tai »ryhmämme tulee lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä äänestämään lakiehdotuksen lepäämään jättämisen puolesta».⁵ Eduskuntakäytäntöä voidaan pitää niin kiinteänä ja vakiintuneena, että sen voidaan katsoa täydentävän lepäämään jättämissäännöstä. Ehdotusta

⁵ Lepäämään jättämisellä voidaan tietenkin uhata sekä täysistunnossa julkisesti että julkisuuden ulottumattomissa pidetyissä keskusteluissa ja neuvotteluissa. Tarkastelen tässä yhteydessä vain täysistunnossa esitettyjä uhkauksia, joiden erona muihin on lähinnä se, että kansanedustajat ja eduskuntaryhmät ikäänkuin sitovat kätensä julkisilla uhkauksilla. On ajateltavissa, että uhkauksille annetaan tällöin vastapuolen taholta suurempi paino.

Uhkauksia on esitetty sekä ensimmäisessä että toisessa käsittelyssä. Käsiteltäessä I käsittelyssä kommunistilakien sarjaan kuulunutta ehdotusta yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamisesta (He 6/1931 vp Asiak I) ed. Ampuja lausui olettavansa, »että tässä eduskunnassa löytyy edes pari kolme vapaamielistä porvaria, jotka yhtyvät asian loppukäsittelyssä edes äänestämään tämän lain yli vaalien» (1932 vp ptk s. 229). Käsiteltäessä I käsittelyssä ehdotusta laiksi eräiden lakien soveltamisajan väliaikaisesta rajoittamisesta (He 131/1957 vp Asiak III:2) ed. Peltonen (1957 vp ptk s. 3292) kertoi olevansa vakuuttunut, »että me (sosialidemokraatit) harkitsemme tämän lakiesityksen lykkäämistä yli vaalien, ellei mikään muu saa eduskuntaa mukaan». Ks. myös ed. Hostilan puheenvuoro (1964 vp ptk s. 1116). Käsiteltäessä ensimmäisessä käsittelyssä ehdotusta yksityismetsäläiksi ja laiksi metsälautakunnista (He 82/1965 vp Asiak I) ed. Voutilainen lausui: »Sikäli kuin hallituspuolueet aikovat pysyä metsälautakuntalain osalta mietinnön mukaisilla linjoilla, ei tästäkään laista tule valmista. Viimeisessä vaiheessa tulemme sen äänestämään yli vaalien.» (1965 vp ptk s. 2463). Kaikki mainitut lakiehdotukset äänestettiin lepäämään.

Toisessa käsittelyssä tehdyt lepäämään jättämisuuhkaukset ovat yleensä täsmällisempiä ja niissä mainitaan ne kohdat, jotka vähemmistö vaatii muutettavaksi lakiehdotuksessa lepäämään jättämisen välttämiseksi. Käsiteltäessä II käsittelyssä ehdotusta sairausvakuutuslaiksi¹ (He 2/1927 vp Asiak I) lausui ed. Paasivuori erään muutosehdotuksen johdosta, että sen hyväksyminen pakottaisi sosialidemokraatit hylkäämään tai lykkäämään yli vaalien lakiehdotuksen (1929 vp ptk s. 222). Käsiteltäessä II käsittelyssä ehdotusta laiksi kotimaisen viljan menekin edistämisestä annetun lain muuttamisesta (He 69/1935 vp Asia III) ed. Pekkala lausui: »Minä saatankin ryhmän puolesta ilmoittaa, että ellei hallituksen esitystä hyväksyt, ryhmä tulee ehdottamaan nyt esillä olevan lakiehdotuksen sekä hylättäväksi että yli vaalien.» (1935 vp ptk s. 1865). Pekkala esitti uhkauksen siksi, että hallituksen esitykseen oli ehdotettu eräitä muutoksia eduskunnan enemmistön taholta. Käsiteltäessä II käsittelyssä ehdotusta laiksi verohallituksesta (He 109/1941 vp Asiak III:1) lausui ed. Pilppula: »Kaiken edellä esitetyn perusteella tuleekin Maalaisliiton eduskuntaryhmä lakiehdotuksen kol-

lakiehdotuksen äänestämisestä lepäämään ei voida pätevästi tehdä ennen kolmatta käsittelyä (lähetekeskustelussa, ensimmäisessä tai toisessa käsittelyssä). Aikaisin lepäämään jättämisehdotuksen tekemisen ajankohta on näin ollen kolmannen käsittelyn alku.

VJ 66,7 §:n mukaan ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä »ennenkuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty». Säännös viittaa VJ 78,1 §:ään, jonka mukaan puhemies on sen perusteella, mitä »asiassa on esiintuotu» tehtävä äänestysesitys, jonka mukaan vastaus »jaa taikka ei» ilmaisee eduskunnan päätöksen. Päätösesitys voidaan tehdä vasta, kun eduskunta puhemies esityksestä on julistanut keskustelun päättyneeksi (VJ 77 §). Käytännössä keskustelu julistetaan päättyneeksi siten että puhemies, havaittuaan, ettei enää puheenvuoroja pyydetä, nuijan lyönnillä vahvistaa eduskunnan päätöksen keskustelun päättämistä.⁶ Vaikka VJ 77 § onkin muotoiltu niin, että »eduskunta julistaa keskustelun päättyneeksi», ei säännöstä ole tulkittu väittämällä, että eduskunta voisi enemmistö-päätöksellä lopettaa keskustelun oloissa, jolloin vähemmistö tahtoisit sitä vielä jatkaa.

Keskustelun päätteeksi kolmannessa käsittelyssä suoritettu nuijan

mannessa käsittelyssä ehdottamaan lain hylättäväksi ja kaiken sen varalta, että lakiehdotusta ei voitaisi hylätä, tullaan ryhmän taholta tekemään ehdotus lain jättämisestä lepäämään yli vaalien» (1941 vp ptk s. 1269). Muista uhkauksista, joissa pontena on ollut ilmoitus ryhmäpäätöksestä ks. 1950 vp ptk s. 1111 (ed. Kalliokoski Maalaisliiton eduskuntaryhmän puolesta), 1965 vp ptk s. 112 (ed. Niiranen »vasemmisto-opposition puolesta») 1964 vp ptk s. 429 (ed. Haapanen ilmoitti »vasemmiston kesken sovitus») ja 1956 vp ptk s. 3412 (ed. Hiltunen II käsittelyssä ilmoitti sos. dem. eduskuntaryhmän äänestävän lakiehdotuksen lepäämään jättämisen puolesta.)

Muutaman kerran on lepäämään jättämisoikeuden käyttöön viitattu yleisesti ja uhattu, että säännöstä tullaan käyttämään toistuvasti. Uhkauksilla ei ole pyritty määrätyn konkreettisen tuloksen saavuttamiseen tietyn lakiehdotuksen käsittelyssä. Ed. Tainio (1923 vp ptk s. 237) lausui: »Huomautan, että jos meitä olisi täällä tarpeeksi suuri määrä, 67, me äänestäisimme joka ainoan uuden lakiesityksen yli vaalien, estääksemme tämän eduskunnan tekemästä niistä päätöstä...». Vert. ed. Leinosen ja ed. Tannerin lausuntoihin 1920 valtiopäivillä (1920 vp ptk s. 617 ja 619 s.). Ks. myös ed. Kuusisen puheenvuoro 1957 valtiopäivillä (1957 vp ptk s. 1462). Huvudstadsbladet 9.5.1920 (pääkirjoitus) kertoo, että sosialidemokraatit olivat uhanneet tärkeiden lakiehdotusten lepäämään jättämisellä ns. amnestiakysymykseen liittyneen jarrutuksen yhteydessä. Ks. myös Kansan Uutiset 27.6.1957, pääkirjoitus »Taistelu lapsilisistä».

⁶ Ks. Hakkila s. 597.

lyönti lopettaa lepäämään jättämisehdotuksen tekemiseksi käytettävissä olevan ajan. Nuijan lyönnin jälkeen ei pätevää (ehdotusta, josta äänestys on sallittava) lepäämään jättämisehdotusta enää voida tehdä.⁷

Keskustelun päättäminen kolmannessa käsittelyssä ei ole riittävä kriteeri tarkasteltaessa niitä aikarajoja, joissa lepäämään jättämisehdotus on tehtävä, joskin se hyvin kuvaa normaalin, yleisimmin toistuvan menettelytavan. VJ 66,7 §:n rajaamisperusteesta »ennenkuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty» seuraa suoraan, että mikäli keskustelun päättyessä asian kolmatta käsittelyä ei päätetä, voidaan myös lepäämään jättämisehdotus tehdä myöhemmin. Eduskunnassa on joskus käytännöllisistä syistä katsottu tarkoituksenmukaiseksi keskeyttää kolmas käsittely ja jatkaa sitä myöhemmin. Tällöin päätetään

7 Vain kerran on eduskuntakäytännössä lepäämään jättämistä ehdotettu keskustelun päättymisen jälkeen. Tällöin puhemies kieltäytyi »ottamasta huomioon» tehtyä ehdotusta. Ks. 1921 vp ptk s. 677. Ennakkotapaus on vuoden 1906 VJ:n soveltamisen ajalta. Kysymyksessä olleessa tapauksessa käsiteltiin kolmannessa käsittelyssä yhtä aikaa kahta samaan hallituksen esitykseen sisältynyttä lakiehdotusta. Keskustelun päätyttyä puhemies huomautti, että pika-kirjoituspöytäkirjan mukaan lepäämään jättämisehdotuksen tehnyt kansanedustaja oli käyttänyt ehdotuksessaan yksikkömuotoa ja ehdottanut näin ollen vain toisen lakiehdotuksista lepäämään. Asianomainen kansanedustaja yritti korjata virheensä ehdottamalla puhemiehen selonteon jälkeen toisenkin lakiehdotuksen jättämistä lepäämään, jolloin puhemies torjui ehdotuksen lausumalla: »Asian nykyisessä tilanteessa en voi ottaa... ehdotusta huomioon». 1906 VJ:n mukaan lepäämään jättämisehdotus keskeytti kolmannen käsittelyn ja johti asian pöydällepänoon seuraavaan täysistuntoon, jolloin äänestys lepäämään jättämisestä suoritettiin. Mikäli ehdotus tuli hylätyksi, jatkettiin kolmatta käsittelyä. Näin ollen tuo ennakkotapaus ei ole aivan käyttökelpoinen voimassa olevaa lakia tarkasteltaessa.

Vuoden 1949 valtiopäivillä puhemies välillisesti viittasi lepäämään jättämisehdotuksen tekemiselle käytettävissä olevaan aikaan. Kolmannessa käsittelyssä keskustelun kuluessa eräs edustaja lausui epämääräisesti: »Tulen ehdottamaan lain lepäämään yli vaalien». Puhemies keskeytti puhujan huomauttamalla, että ehdotus lain lepäämään jättämisestä on tehtävä »nyt». Tällöin puhuja välittömästi korjasi lausuntoaan ehdottamalla lakiehdotuksen jättämistä lepäämään. Ks. 1949 vp ptk s. 2703. Puhemiehen menettelytapa osoittaa yleisesti havaittavissa olevan asenteen eduskunnassa pyrkiä korjaamaan menettelytekniset virheet jo silloin, kun korjaaminen vielä on mahdollista eli keskustelun aikana ennen päätösesityksen tekemistä. Puhemies olisi voinut odotella keskustelun päättymistä ja sitten selonteossaan, ehdottajan käyttämän futurimuodon ja tiukan tulkinnan avulla, estää äänestyksen lepäämään jättämisestä.

keskustelu nuijan lyönnillä, mutta se ei voi merkitä lepäämään jättämisehdotuksen tekoajan päättymistä. Kun lakiehdotuksen käsittelyä myöhemmin jatketaan, voidaan ehdotuksia tehdä aina siihen asti kunnes keskustelun päättymistä välittömästi seuraa äänestysesityksen tekeminen tai on sovittu siitä, että kolmatta käsittelyä jatketaan myöhemmässä täysistunnossa siten, että tuolloin vain suoritetaan äänestys esillä olleesta lakiehdotuksesta.⁸

1.1.1. Poikkeustapaus

Eri käsittelyjärjestysten yhteen sovittamisesta on joskus johtunut, että VJ 66,7 §:n säännöstä viimeisestä lepäämään jättämisehdotuksen tekemiselle käytettävissä olevasta ajankohdasta ei ole voitu noudattaa. Syynä poikkeamiseen on ollut verolainsäätämisyjärjestyksen (VJ 68 §) aiheuttama lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen muuttuminen kolmannen käsittelyn jälkeen. VJ 68,1 §:n mukaan ehdotus yli vuoden ajalta kannettavasta uudesta tai lisätystä verosta voidaan hyväksyä vain kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Lakiehdotusta ei saman säännöksen mukaan voida äänestää lepäämään. Jos tuollainen lakiehdotus ei ole saavuttanut vaadittua määräänemmistöä, se on palautettava VJ 68,2 §:n mukaan valtiovarainvaliokuntaan, jonka on ehdotettava lakiehdotuksen hyväksymistä yksivuotisena verolakina ja muutettava lakiehdotus vastaavaan muotoon.

VJ 68,1 §:n mukaan yksivuotinen verolakiehdotus voidaan hyväksyä yksinkertaisella ääntenenemmistöllä, eikä sitä voida äänestää lepäämään. Monivuotisen verolakiehdotuksen käsittelyjärjestys voi näin ollen muuttua kolmannen käsittelyn jälkeen. Kun lepäämään jättämiskielto koskee sekä monivuotisia että yksivuotisia verolakiehdotuksia, ei käsittelyjärjestyksen muuttuminen yleensä vaikuta päätöksentekoon lepäämään jättämisestä. Verolakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittavaa ehdotusta — mikäli sellainen kolmannessa käsittelyssä tehdään —

⁸ Käsiteltäessä III käsittelyssä ehdotuksia laeiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun, 21 luvun 3 §:n sekä 24 luvun 3 §:n, maakaaren 1 luvun sekä rikoslain 17 luvun muuttamisesta (He 39/1933 vp Asiak II) lakiehdotukset pantiin enemmistö päätöksellä pöydälle (sen jälkeen kun lepäämään jättämistä oli ehdotettu). Puhemies (1935 vp ptk s. 1893) korosti, että lepäämään jättämisehdotus otetaan ilman uutta ehdotusta huomioon pöydällepanon jälkeisessä täysistunnossa. Ks. myös puhemiehen selonteko 1950 valtiopäivillä (1950 vp ptk s. 3903).

ei voitaisi ottaa äänestyksen alaiseksi. Tästä huolimatta on joskus katsottu, että lepäämään jättämissäännös (VJ 66,7 §) on ulotettava koskemaan eräitä yksivuotisia verolakeja. Syynä menettelyyn on ollut perustuslakivaliokunnan omaksuma kanta, jonka mukaan yksivuotisen verolakiehdotuksen lepäämään jättämiskielto väistyy, mikäli lakiehdotukseen sisällytetään yksivuotisen verolain perustyyppiin kuulumattomia aineksia.⁹ Kun monivuotinen verolakiehdotus on kolmannen käsittelyn jälkeen valtiovarainvaliokunnassa ehdotettu yksivuotiseksi verolaiksi, jota koskeva lepäämään jättämiskielto on katsottu väistyväksi, ei ole ollut muuta menettelytapaa lepäämään jättämisoikeuden pysyttämiseksi reaalisena, kuin sallia ehdotuksen tekeminen vielä verolakiehdotuksen jatketussa kolmannessa käsittelyssä. Lakiehdotuksen muuttua yksivuotiseksi veroksi, johon lepäämään jättämissäännöksen on VJ 68,1 §:n sanamuodon vastaisesti katsottu ulottuvan, on jouduttu poikkeamaan myös VJ 66,7 §:ssä säädetystä menettelytavasta. Lepäämään jättämisehdotuksen tekoaikaa on täytynyt jatkaa yli VJ 66,7 §:n säättämän viimeisen ehdotuksen tekemiselle käytettävissä olevan ajankohdan. Lepäämään jättämisehdotuksen teko on sallittu vielä senkin jälkeen, kun päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on (III käsittelyssä) tehty — jatketussa III käsittelyssä. VJ 66 §:n sisältämä jäykkä käsittelykaavio on tällä kohden joutanut.

Mikäli verolakiehdotuksen käsittelyjärjestys kolmannen käsittelyn jälkeisessä jatketussa kolmannessa käsittelyssä on muuttunut sellaiseksi, että lakiehdotuksen lepäämään jättäminen on katsottava sallittavaksi mahdollisessa myöhemmässä käsittelyvaiheessa, siirtyvät VJ 66,7 §:n säännökset lepäämään jättämisehdotuksen tekoajasta koskemaan jatkettua kolmatta käsittelyä.¹⁰

⁹ Ks. menettelytavasta tarkemmin s. 118 ss.

¹⁰ Hallituksen esitykseen laeiksi sairausvakuutuslain voimaantulosta annetun lain ja työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain muuttamisesta sisältyneet lakiehdotukset katsottiin VJ 68,1 §:n määränemmistösäännöstä ja lepäämään jättämiskieltoa soveltaen käsiteltäviksi verolaeiksi (Ks. He 106/1964 vp Asiak III:1 ja menettelytapaehdotus III käsittelyssä 1964 vp ptk s. 1325). Tuossa käsittelyssä ei siis lepäämään jättämistä tarkoittavaa ehdotusta olisi voitu ottaa huomioon. Kun lakiehdotukset eivät saavuttaneet tarvittavaa määränemmistöä, ne »raukesivat» ja lähetettiin valtiovarainvaliokuntaan (s. 1330). Jatketussa III käsittelyssä lakiehdotukset olivat esillä muodossa, joka edellytti niiden käsittelemistä yksivuotisinä verolakeina. Kun työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain muuttamista tarkoittaneen lakiehdotuksen katsottiin

1.2. Lepäämään jättämisehdotuksen kannattamisesta

Ehdotus lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä on tehtävä kolmannessa käsittelyssä.¹¹ ETYöjärj 43,5 §:n mukaan »ehdotusta, jota ei ole kannatettu, älköön asetettako äänestyksen alaiseksi». Säännöksen soveltaminen lepäämään jättämismenettelyn yhteydessä on joskus johtanut eduskunnassa tulkintaerimielisyyksiin. Tarkasteltaessa lepäämään jättämismenettelyä kokonaisuutena havaitaan, että ehdotusta seuraa keskustelun päättäminen ja äänestysesityksen tekemisen jälkeen äänestys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Mikäli lakiehdotus äänestyksessä hyväksytään, pannaan asia pöydälle ja lepäämään jättämisehdotuksesta äänestetään vasta seuraavassa täysistunnossa. Menettelyn kaksiosaisuus on johtanut eräät kansanedustajat väittämään, että lepäämään jättämisehdotus ei edellytä kannatusta, koska ehdotuksesta ei välittömästi äänestetä. On päätelty, että pöydällepanoa seuraavassa istunnossa, vasta kun lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä todella äänestetään, olisi vielä sallittava lepäämään jättämisehdotuksen kannattaminen. On väitetty, että pelkkä — kannattamaton — lepäämään jättämisehdotus panee käyntiin prosessin, joka johtaa äänestykseen lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä.¹²

muuttuneen sellaiseksi, että siihen voitiin soveltaa lepäämään jättämissäännöstä, ja sitä tarkoittava ehdotus oli tehty, puhemies otti huomioon vielä tässä vaiheessa lepäämään jättämisehdotuksen (ptk s. 1512) ja asia pantiin pöydälle. Pöydällepanon jälkeen pidetyssä täysistunnossa lakiehdotus äänestettiin lepäämään (ptk s. 1545). Vrt. päätöksentekoa ehdotuksista työttömyysvakuutuslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (He 40/1959 vp Asiak I ja 1959 vp ptk s. 1710 ja 1781).

¹¹ Katson, että ehdotusta lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä ei voida sisällyttää valiokunnan mietintöön yhtä vähän kuin mietintöön liitettyyn vastalauseeseenkaan. En myöskään pidä mahdollisena — ns. teknistä lepäämään jättämistä lukuunottamatta —, että eduskunnan puhemies ehdottaa lakiehdotusta lepäämään. Teknisestä lepäämään jättämisestä ks. s. 303 ss.

VJ 59 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenen, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta olla saapuvilla eduskunnan istunnoissa ja ottaa osaa keskusteluihin, muttei päätöksentekoon, elleivät he ole eduskunnan jäseniä. Katson tästä säännöksestä suoraan johtuvan, etteivät eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri eikä myöskään ministeri, joka ei ole kansanedustaja, voi tehdä lepäämään jättämisehdotusta.

Lepäämään jättämisehdotusta ei voi kannattaa ns. vastauspuheenvuorossa. Ks. puhemiehen lausuma 1969 vp ptk s. 3472.

¹² Vuoden 1919 valtiopäivillä — 1906 VJ:n soveltamisaikana — käytiin lepää-

VJ 66,7 §:n sisältämä lepäämään jättämismenettely ja ETyöjärj 43,5 §:n säännös eivät ole sopusoinnussa. VJ 64 §:n mukaan hallituksen esitykset ja lakialoitteet on pantava pöydälle, ellei yksimielisesti päätetä asiain välittömästä lähettämisestä valiokuntaan. Jos yksikin kansanedustaja vaatii pöydällepanoa, ei lakiehdotuksia voida lähettää suoraan

mään jättämiseen liittyvistä menettelytavoista laaja periaatteellinen keskustelu. Erään lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä ehdotettiin lepäämään jättämistä, mutta ehdotusta ei kannatettu. Kun keskustelu oli julistettu päättyneeksi, puhemies totesi, että lepäämään jättämisehdotus raukeaa, koskei sitä ollut kannatettu. Puhemiehen selontekoon ei oltu tyytyväisiä ja ed. Estlander väitti, ettei puhemiehen menettelytapa ollut oikea (1919 vp s. 1483). Väitteen johdosta puhemies siteerasi tuolloin voimassa olleen työjärjestyksen 29 §:ää: »Pyydän huomauttaa, että työjärjestyksen 29 §:ssä on määrätty, että ehdotusta, jota ei ole kannatettu, älköön asetettako äänestyksen alaiseksi». Puhemiehen käytämä sanontatapa antoi ed. Estlanderille aiheen huomauttaa, ettei käsittelyn siinä vaiheessa ollutkaan kysymyksessä äänestäminen lepäämään jättämisehdotuksesta, vaan asian pöydällepano. Estlanderin väite pakotti puhemiehen huomauttamaan, että hänen käsityksensä mukaan säännöstä oli sovellettava myös esillä olevassa poikkeustilanteessa. Ed. Erich, todettuaan, että kysymys oli tullut varsin yllättäen esille, päätyi perusteluitta hyväksymään Estlanderin omaksuman tulkinnan, jonka mukaan lepäämään jättämisehdotuksen kannattaminen ennen pöydällepanoa ei ollut välttämätöntä (s. 1484). Saman tulkinnan hyväksyi eduskunnan uudistamiskomitean jäsenenä aikoinaan toiminut ed. Lohi (s. 1484). Puhemiehen menettelytapaa ei ehdotettukaan lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan ja esitetyistä vastaväitteistä huolimatta puhemies pysyi kannallaan eikä lepäämään jättämisehdotuksesta äänestetty (s. 1484).

Tilanne uusiutui vuoden 1920 valtiopäivillä. Erään lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä oli ehdotettu lepäämään jättämistä, mutta ehdotusta ei kannatettu. Puhemiehen todettua, että ehdotus kannattamattomana raukeaa, toisti ed. Estlander edellä selostetut näkökohdat lausuen muun muassa, että lepäämään jättämisehdotus ei edellytä kannatusta, vaan johtaa automaattisesti pöydälle panoon (1921 vp ptk s. 1608). Estlanderin puheenvuoron johdosta puhemies viittasi eduskunnan omaksumaan käytäntöön väittäen, että lepäämään jättämisehdotuksen huomioonottamisen oli aina katsottu vaativan kannatusta (s. 1608). Tälläkään kerralla puhemies ei luopunut tulkinnastaan eikä sallinut äänestystä kannattamattomasta lepäämään jättämisehdotuksesta.

Kannatusta vaille jäänyttä ehdotusta lepäämään jättämisestä ei ole kertaakaan alistettu äänestyksen alaiseksi. Eräissä tapauksissa puhemiehet ovat korostaneet kannatuksen välttämättömyyttä selonteoissa. Niinpä vuoden 1932 valtiopäivillä puhemies totesi keskustelun päättyttyä: »Kun on tehty ehdotus lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään yli vaalien ja sitä ehdotusta on kannatettu, asia valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisesti pannaan pöydälle». Ks. 1932 vp ptk s. 324.

— asiaa pöydälle panematta — valiokuntakäsittelyyn. Menettelystä ei äänestetä. Samoin voitaisiin väittää, että lepäämään jättämisehdotus johtaa automaattisesti asian pöydällepanoon, koskei asiasta äänestetä. Kun äänestäminen tulee ajankohtaiseksi pöydällepanon jälkeen, on selvää, että tuolloin ehdotusta on kannatettava ETyöjärj 43,5 §:n mukaisesti, jotta asiasta voitaisiin äänestää.

Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista hyväksyä tulkintaa, jonka mukaan pelkkä lepäämään jättämisehdotus riittäisi asian pöydällepanoon. Mikäli lakiehdotuksen lepäämään jättämistä ehdottaa vain yksi edustaja, joka ei saa kannatusta, ei hänen yksinäisen mielenilmauksensa vuoksi ole riittävää syytä pitkittää lakiehdotuksen käsittelyä. Tätä pragmaattista argumenttia vakuuttavampana voidaan pitää eduskunnassa omaksuttua käytäntöä. Lepäämään jättämismenettely on ymmärretty yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja ehdotus lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä ehdotukseksi, jolla tähdätään äänestykseen. Kertaakaan ei kannatusta vaille jäänyt lepäämään jättämisehdotus ole johtanut lakiehdotuksen pöydällepanoon. Mikäli lepäämään jättämistä ei kannateta, ehdotusta ei oteta äänestyksen alaiseksi, vaan se »raukeaa» eli jätetään huomiotta päätöksenteon seuraavissa vaiheissa.¹³

1.3. Lepäämään jättämisehdotus vaihtoehtoisena muiden ehdotusten kanssa

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen voimassaolon alkuaikoina omaksuttiin sääntö, jonka mukaan kansanedustaja ei voi tehdä ehdollista ehdotusta. Tätä sääntöä ei ole suoraan lausuttu julki valtiopäiväjärjestyksessä eikä eduskunnan työjärjestyksessä, mutta sitä noudatettiin tiu-

¹³ Ks. 1930 vp ptk s. 1399. Puhemiesten pyrkimys tukea kansanedustajia jotta vältettäisiin muodollisista virheistä johtuvat tulkinalliset erimielisyydet näkyy myös lepäämään jättämisehdotusten kannatusten kohdalla. Käsiteltäessä III käsittelyssä ehdotusta laiksi kansakoululain 2 §:n muuttamisesta (LA 76/1960 vp Liit s. 438) ed. Saalasti ehdotti lakiehdotuksen hylkäämistä ja vaihtoehtona lepäämään jättämistä (1961 vp ptk s. 1103). Ed. Rantamaa, joka ilmeisesti tahtoi kannattaa molempia ehdotuksia lausui epäselvästi: »Minäkin kuulun niihin, jotka ovat sitä mieltä, että tällaista lakia ei pitäisi säätää.» (s. 1104). Heti tämän jälkeen puhemies tiedusteli, tarkoittiko ed. Rantamaa kannattaa ed. Saalastin tekemiä ehdotuksia (s. 1104), jolloin ed. Rantamaa täsmensi ehdotustaan lausumalla: »Kannatan ed. Saalastin tekemiä ehdotuksia.» (s. 1103).

kasti. Kansanedustajan tehtyä kaksi tai useampia keskenään ristiriitaisia ehdotuksia tai sellaisia ehdotuksia, jotka olivat ehdollisia, ei kaikkia otettu käsiteltäväksi, vaan puhemies kehotti kansanedustajaa valitsemaan ehdotuksistaan yhden ja luopumaan muista. Tämä sääntö vaikutti myös ehdotuksen tekemiseen lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä. Sääntöä noudatetaan edelleen, joskin lepäämään jättämismenettelyn kohdalla on tapahtunut eräitä tarkistuksia.

Ne kansanedustajat ja eduskuntaryhmät, jotka tahtovat estää tietyn toisessa käsittelyssä hyväksytyn lakiehdotuksen voimaantulon, joutuvat arvioimaan vaikutusvaltansa yleensä ennen kolmatta käsittelyä ja päätöstä lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Varsin usein voidaan ennakolta tietää, että lakiehdotuksen vastustajien määrä ei riitä lakiehdotuksen hylkäämiseen. Tällöin vähemmistössä olevat kansanedustajat joutuvat harkitsemaan, onko syytä turvautua lepäämään jättämissäännösten käyttöön. Kun lakiehdotuksen hylkäämisellä ja lepäämään jättämisellä usein saavutetaan lakiehdotuksen vastustajien kannalta samankaltainen lopputulos, ehdotetaan joskus yhdellä kertaa saman lakiehdotuksen hylkäämistä ja lepäämään jättämistä siten, että hylkäys-ehdotusta pidetään ensisijaisena mutta varmuuden vuoksi ehdotetaan vielä lakiehdotuksen jättämistä lepäämään.

Edellä selostettu periaate, jonka mukaan ehdollisia ehdotuksia ei oteta äänestettäväksi, muotoutui 1906 VJ:n voimassaoloaikana lepäämään jättämissäännösten kohdalta sellaiseksi, etteivät puhemiehet sallineet saman kansanedustajan ehdottaa sekä lakiehdotuksen hylkäämistä että lepäämään jättämistä. Puhemiehet estivät tällaisten ehdotusten tekemisen ja taivuttivat kansanedustajat valitsemaan jomman kumman esittämistään ehdotuksista. Tämä puolestaan johti siihen, että lakiehdotuksen hyväksymistä vastustavat kansanedustajat jakoivat ehdotukset keskenään; yksi ehdotti lakiehdotuksen hylkäämistä, toinen kannatti hylkäämisehdotusta, kolmas ehdotti lepäämään jättämistä ja neljäs puolestaan kannatti viimeksi mainittua ehdotusta.

Heti vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen tultua voimaan kokeiltiin, vieläkö puhemies piti kiinni aikaisemmin omaksutusta menettelytavasta. Ehdotettiin, että »lakiehdotus hylättäisiin, ja siltä varalta, että lakiehdotus hyväksytään, se äänestettäisiin lepäämään». Puhemies viittasi kuitenkin vuoden 1906 VJ:n voimassaoloaikana noudatettuun käytäntöön, jonka mukaan tuollaisia ehdotuksia ei hyväksytty ja lisäsi, ettei valtio-

päiväjärjestysuudistus aiheuttanut muutosta menettelytapaan tällä kohdin.¹⁴

Vähittäisen kehityksen kautta päädyttiin lopulta nykyisin sallittavaan menettelytapaan, jonka mukaan sama kansanedustaja saa ehdottaa sekä lakiehdotuksen hylkäämistä että lepäämään jättämistä.¹⁵

Vaikka vaihtoehtoisten ehdotusten esittämiskielto on yhä noudatettava, ovat käytännölliset syyt johtaneet poikkeamiseen säännöstä lakiehdotuksen hylkäämistä ja lepäämään jättämistä tarkoittavien ehdotusten kohdalla. Nämä ehdotukset ovat selvästi vaihtoehtoisia ja lepäämään jättämisehdotus sikäli ehdollinen, että sen joutuminen äänestyksen alaiseksi edellyttää, että lakiehdotusta ei äänestyksessä hylätä. Toisaalta nuo sinänsä vaihtoehtoiset ehdotukset muodostavat luontevan kokonaisuuden ajateltaessa niitä toimenpiteitä, joita tietyllä eduskuntaryhmällä on käytettävissä ryhmän pyrkiessä estämään lakiehdotuksen voimaantulon vaikutukset. Vaihtoehtoisen ehdotuksen salliminen on tällä kohden päätöksentekomenettelyä rationalisoiva toimenpide.

¹⁴ Ks. 1928 vp ptk s. 218. Puhemies ilmoitti tulkintansa eduskunnalle ennen päätösesityksen tekemistä lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä ja varasi sillä tavoin kansanedustajille tilaisuuden korjata kokeilumielessä tehtyyn ehdotukseen sisältyneen menettelytapavirheen. Menettelytavasta käytiin lyhyt keskustelu.

Noudatettu periaate johti varsin mutkikkaisiin ehdotussarjoihin. Ks. esim. 1932 vp ptk s. 2274 s. Menettelytapa voidaan tiivistää seuraavaksi: Ed. A. ehdotti lakiehdotuksen hylkäämistä, ed. B. ehdotti lakiehdotuksen hylkäämistä ja ehdotti lisäksi lakiehdotuksen jättämistä lepäämään, ed. C kannatti ed. B:n ehdotusta, mutta ehdotti lakiehdotuksen lepäämään jättämistä siltä varalta, että ed. B:n ehdotusta ei hyväksytä, minkä jälkeen vielä ed. D. kannatti ed. C:n ehdotusta.

¹⁵ Ensimmäisenä kehitysvaiheena siirryttäessä yhtä kansanedustajaa koskeesta kiellosta ehdottaa saman lakiehdotuksen hylkäämistä ja lepäämään jättämistä oli, että edustaja sai kannattaa toisen jo tekemää ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä ja itse puolestaan ehdottaa lepäämään jättämistä. Ks. 1932 vp ptk s. 2529 (ed. Cajanderin ehdotus) ja s. 2536 (jossa puhemies hyväksyi tehdyn ehdotuksen). Hakkila (s. 599 alaviite 4) toteaa vuodelta 1938 olevassa esityksessään, että ehdollisia ehdotuksia ei ole lupa tehdä, ja viittaa eräisiin ennakkotapauksiin, jolloin puhemies esti vaihtoehtoisen ehdotuksen — hylkääminen/lepäämään jättäminen — tekemisen.

Vuoden 1941 valtiopäivillä sallittiin saman kansanedustajan ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä ja siltä varalta, että lakiehdotusta ei hylätä, lepäämään jättämistä. Ks. 1941 vp ptk s. 1363 (ed. Pilppulan ehdotus) ja puhemiehen selonteko s. 1379: »Keskustelussa on ed. Pilppula ed. Hästbackan kannattamana ehdottanut, että lakiehdotus hylättäisiin sekä että, jos lakiehdotus hyväksytään, se

1.4. Lepäämään jättämisehdotuksen peruuttaminen

Valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys eivät sisällä säännöksiä kansanedustajain oikeudesta peruuttaa tekemänsä ehdotus. Käytännössä peruuttaminen ehdotuksen tekijän toimesta on yleensä sallittu, mikäli peruuttamisesta on ilmoitettu ennen kuin esilläolevaa asiaa koskenut keskustelu on julistettu päättyneeksi.

Olen todennut ainoastaan yhden kerran ilmoitettavan lepäämään jättämisehdotuksen peruuttamisesta. Tapaus on vuoden 1906 VJ:n voimassaoloajalta. 1906 VJ 57 §:n mukaan (kannatettu) lepäämään jättämisehdotus katkaisi keskustelun kolmannessa käsittelyssä ja lakiehdotus pantiin pöydälle seuraavaan istuntoon. Mikäli lepäämään jättämisehdotus tuli hylätyksi, jatkettiin asian käsittelyä. Vuonna 1908 II valtiopäivillä ehdotettiin lakiehdotuksen lepäämään jättämistä. Asian pöytällepäntöä jälkeen ehdotuksen tekijä samoin kuin ehdotusta kannattanut kansanedustajakin peruuttivat ehdotuksensa. Puhemies katsoi menettelytavan valtiopäiväjärjestyksen sallimaksi eikä lepäämään jättämisehdotuksesta äänestetty.¹⁶

Vuoden 1928 VJ:n voimassaoloaikana en ole todennut lepäämään jättämisehdotuksia peruutetun. Voimassaoleva käsittelyjärjestys eroaa 1906 VJ:n lepäämään jättämissäännöstöstä tällä kohden merkitsevällä tavalla. Nykyisinhän lepäämään jättämisehdotus ei katkaise keskustelua vaan kolmas käsittely jatkuu äänestykseen asti lakiehdotuksen hyväksymisestä ja hylkäämisestä, minkä jälkeen asia pannaan pöydälle seuraavaan täysistuntoon, jolloin äänestetään lepäämään jättämisehdotuksesta. Mikäli äänestyksen ja pöytällepäntöä jälkeen sallittaisiin lepäämään jättämis-

jätettäisiin lepäämään.» Myöhemmin menettelytapa on säännöllisesti vastaväitteitä hyväksytty. Ks. 1945 vp ptk s. 1700 (ed. Hiekkalan vaihtoehtoinen ehdotus) ja s. 1704 (puhemiesen selonteko), 1946 vp ptk s. 691 (ed. Oksalan ehdotus), s. 1456 (ed. Teittisen ehdotus) ja s. 1459 (puhemiesen selonteko).

Vaikka kansanedustajan sallittiinkin ehdottaa samalla kertaa lakiehdotuksen hylkäämistä ja lepäämään jättämistä, ei menettelytavalla katsottu kumotun yleissääntöä, jonka mukaan kansanedustaja ei saa tehdä vaihtoehtoisia ehdotuksia. Puhemiehet ovat ajoittain viitanneet tämän säännön olemassaoloon muiden kuin hylkäämistä ja lepäämään jättämistä tarkoittavien ehdotusten yhteydessä. Ks. esim. 1949 vp ptk s. 793 ja 1968 vp ptk s. 2101 (viimeksi mainitussa tapauksessa kansanedustaja ilmoitti kannattavansa erästä ponsilausemaehdotusta ja ehdotti itse uutta pontta).

¹⁶ Ks. 1908 II vp ptk s. 2285.

ehdotuksen peruuttaminen, se antaisi tilaisuuden säännösten vaikutuksen kiertoyritykselle siten, että lepäämään jättämistä ehdottaisivat kansanedustajat, joiden tarkoituksena pöydällepanon jälkeen olisi peruuttaa ehdotuksensa. Mikäli tällöin jokin toinen ryhmä olisi tahtonut äänestää lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä, mutta pöydällepano olisi suoritettu peruutusaikomuksin esitetyn lepäämään jättämisehdotuksen johdosta ja kun muistetaan, ettei pöydällepanon jälkeen voida enää uusia lepäämään jättämisehdotuksia ottaa huomioon, menettäisivät lepäämään jättämistä todella kannattavat ryhmät mahdollisuutensa. Näin ollen on katsottava, että lepäämään jättämisehdotus voidaan peruuttaa vain keskustelun kuluessa kolmannessa käsittelyssä ja olosuhteissa, jolloin joku muu kansanedustaja vielä ehtii lepäämään jättämistä ehdottaa ja kolmas tuota ehdotusta kannattaa.¹⁷

2. LAKIEHDOTUKSEN HYVÄKSYMINEN LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISTÄ KOSKEVAN ÄÄNESTYKSEN EDELLYTYKSENÄ

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea piti tärkeänä, ettei lepäämään äänestettä lakiehdotuksia, jotka olisivat tulleet äänestyksessä suoraan hylätyiksi.¹⁸ Tämän mahdollisuuden estämiseksi on VJ 66,7 §:ssä asetettu lepäämään jättämiseen äänestyksen edellytykseksi, että lakiehdotus on »saavuttanut äänten enemmistön». Toisessa kohdassa samaa moment-

¹⁷ Spekulointi lepäämään jättämisehdotuksen peruuttamismahdollisuudella ei ole vailla käytännöllistä merkitystä. Vuoden 1956 valtiopäivillä käsiteltäessä poliittisesti tärkeitä ehdotusta laiksi sairaalalain voimaantulon osittaisesta lykkäämisestä (He 60/1956 vp Asiak III: 1) ed. Haapanen (1956 vp ptk s. 2042) lausui: »Täällä on kokoomuspuolueen toimesta jo ehdotettu, että laki jätettäisiin lepäämään yli vaalien, mutta koska saattaa olla mahdollista, että sillä taholla vielä perutaankin esitys ... ehdotan, että esillä oleva lakiehdotus jätettäisiin lepäämään yli vaalien.» Haapanen pelkäsi, että lepäämään jättämisehdotus peruutetaan aikana, jolloin uutta ehdotusta ei voida tehdä ja lepäämään jättämismahdollisuus näin jäisi käyttämättä.

¹⁸ 1906 valtiopäiväjärjestyksen 57 §:n mukaan lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä äänestettiin ilman edellä käyvää selvitystä siitä, kannattiko eduskunnan enemmistö esillä olevaa lakiehdotusta. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea arveli, että tämä menettely oli johtanut siihen, että lepäämään oli äänestetty

tia asetetaan lepäämään jättämistä varten suoritettavan pöydällepanon edellytykseksi, että lakiehdotus »äänestyksessä ei ole rauennut». Käyttöyhteydestä voidaan katsoa ilmenevän, että ilmaukset »saavuttanut äänten enemmistön» ja »äänestyksessä ei ole rauennut» merkitsevät asiallisesti samaa. Molemmilla on pyritty siihen, että lakiehdotuksesta on saatava positiivinen päätös aikaan, ennen kuin lepäämään jättämismenettelyä ryhdytään soveltamaan¹⁹

VJ 66,7 §:n ilmaisu »saavuttanut äänten enemmistön» näyttää edellyttävän, että lakiehdotuksesta on äänestettävä, ennenkuin päätös lepäämään jättämisestä voidaan tehdä. Säännös ei näytä kattavan mahdollisuutta hyväksyä lakiehdotus yksimielisesti kolmannessa käsittelyssä. VJ 66,7 §:n äänestykseen viittavaan sanamuodon ei ole kuitenkaan katsottu estävän äänestystä lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä silloinkaan, kun esillä oleva lakiehdotus on hyväksytty yksimielisesti kolmannessa käsittelyssä.²⁰

lakiehdotuksia, jotka olisi äänestyksessä suoraan hylätty. Tämä mahdollisuus oli kuitenkin varsin epätodennäköinen sen jälkeen, kun eduskunnassa kehittyi tapa hylätä lakiehdotuksia jo toisessa käsittelyssä. Vielä nykyäänkin, vaikka VJ 66 §:n mukaan lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä ei saa tehdä ehdotusta koko lakiehdotuksen hylkäämisestä, voidaan lakiehdotuksia — suuren valiokunnan ehdotuksesta — hylätä jo toisessa käsittelyssä. Ks. Saraviita, *Analys* s. 81 alaviite 13.

¹⁹ VJ 66,7 §:n yllä siteerattuja ilmaisuja ei voida pitää aivan tyydyttävinä. Ensinnäkin on huomattava, että eräissä tapauksissa lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä ei kolmannessa käsittelyssä voida äänestää, vaan lakiehdotus »katsotaan rauenneeksi» ilman äänestystä. Sellaisissa tapauksissa voidaan väittää, että »lakiehdotus on saavuttanut äänten enemmistön», — raukeamisen puolesta —, mutta on kiistatonta, ettei tuollaista lakiehdotusta voida äänestää lepäämään. Tyypillinen tähän luokkaan kuuluva tilanne syntyy kun eduskunta on toisessa käsittelyssä suuren valiokunnan ehdotuksesta hylännyt lakiehdotuksen. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen soveltamisajalta on ennakkotapaus, jolloin toisessa käsittelyssä hylätystä lakiehdotuksesta tehtiin lepäämään jättämisehdotus kolmannessa käsittelyssä. Puhemies kieltäytyi alistamasta ehdotusta äänestyksen alaiseksi. Ks. 1909 II vp ptk s. 1265.

Ilmaisu »saavuttanut äänten enemmistön» ei myöskään sääntele tyydyttävästi tilannetta, jossa äänet lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä suoritettussa äänestyksessä ovat menneet tasan ja lakiehdotus on hyväksytty arvanvedon jälkeen.

²⁰ Muutaman kerran lakiehdotus on hyväksytty äänestyksessä yksimielisesti, mutta sen jälkeen vielä alistettu lepäämään jättämistä tarkoittavaan äänestykseen. Ks. ehdotus asuntotuotantolaiksi (He 160/1965 vp Asiak III:1). Lakiehdotus

3. HYVÄKSYTYN LAKIEHDOTUKSEN PÖYDÄLLEPANO

Lakiehdotuksen kolmas käsittely päättyy yleensä siihen, että äänestyksen jälkeen asian käsittely eduskunnassa julistetaan päättyneeksi.²¹ Poikkeusta tähän yleisimmin toistuvaan menettelytapakaavaan merkitsee kannatettu lepäämään jättämisehdotus silloin, kun lakiehdotus on äänestyksessä tullut hyväksytyksi. Asian käsittely ei pääty äänestykseen, vaan kolmatta käsittelyä jatketaan sen jälkeen kun hyväksytty lakiehdotus on pantu pöydälle seuraavaan täysistuntoon.

Pöydällepanon tarkoitusta, syytä siihen, miksei lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä äänestetä välittömästi lakiehdotuksen tultua kolmannessa käsittelyssä hyväksytyksi, ei ole käytettävissä olevissa lähteissä

hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä yksimielisesti (1965 vp ptk s. 2979). Äänestystä edeltäneessä keskustelussa oli kuitenkin tehty lepäämään jättämisehdotus joskin ehdotus sittemmin hylättiin (s. 2990). Menettelyn kestäessä ei kiinnitetty huomiota siihen, että VJ 66,7 §:n sanamuoto näyttää edellyttävän äänestämistä lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Menettelytapa oli mielestäni hyväksyttävä ja vastaa VJ 66,7 §:n tarkoitusta. Ilmaisun »saanut äänten enemmistön» tarkoituksena on vain estää sellaisen lakiehdotuksen lepäämään jättäminen, jonka kannatusta ei kolmannessa käsittelyssä ole mitattu. Ks. myös 1965 vp ptk s. 2948.

VJ 66 § ei sisällä menettelytapaohjetta siltä varalta, että lakiehdotus, jonka lepäämään jättämistä on ehdotettu, tulee äänestyksessä hylätyksi. Eduskuntaryhmät näyttävät olevan verraten tarkoin selvillä vaikutusvallastaan. On varsin vähän tapauksia, joissa lakiehdotus, jonka lepäämään jättämistä on ehdotettu, on tullut äänestyksessä suoraan hylätyksi. Mikäli kuitenkin käy niin, että lepäämään jättämisehdotuksen kohteeksi joutunut lakiehdotus hylätään, jätetään ehdotus huomiotta, lepäämään jättämisehdotuksen katsotaan rauenneen. Ks. esim. 1963 vp ptk s. 2182. Puhemies totesi tällöin: »Kun lakiehdotus on tullut hylätyksi, katsotaan ehdotus jättämisestä lepäämään rauenneeksi ...». Samoin 1960 vp ptk s. 1377.

²¹ Mikäli lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä ei ole tehty kannatettua ehdotusta lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään ja lakiehdotus hyväksytään äänestyksessä, merkitään pöytäkirjaan seuraavat puhemiehen lausumat: »Lakiehdotus hyväksytään. Lakiehdotuksen kolmas käsittely julistetaan päättyneeksi. Asia on loppuun käsitelty.» Ks. esim. 1962 vp ptk s. 1448. Jos sensijaan lakiehdotus on ehdotettu jätettäväksi lepäämään ja lakiehdotus on hyväksytty III käsittelyssä, todetaan: »Lakiehdotuksen kolmas käsittely on päättynyt, mutta kun on tehty ehdotus lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään yli vaalien, pannaan asia valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisesti pöydälle seuraavaan istuntoon.» Ks. esim. 1962 vp ptk s. 599.

kosketeltu. Säännökset pöydällepanosta sisältyivät jo vuoden 1906 VJ:n 57 §:ään. Tuolloin lepäämään jättämisehdotus katkaisi lakiehdotuksen kolmannen käsittelyn ja pöydällepanon jälkeen — lepäämään jättämisehdotuksen tultua hylätyksi —, keskustelua jatkettiin. On ilmeistä, että pöydällepanomenettelyllä on tahdottu varata tilaisuus neuvotteluun lepäämään jättämisestä edustajien, eduskuntaryhmien ja mahdollisesti hallituksen jäsenten kesken istuntosalin julkisuuden ulkopuolella.²²

VJ 66,7 §:n mukaan käsiteltävänä oleva asia on pantava pöydälle »seuraavaan täysistuntoon». Lepäämään jättämiseenestyksen ajankohta määräytyy VJ 55 §:n ja ETyöjärj 31 ja 32 §:n mukaan.²³

Puhemiehen ratkaisuvaltaan kuuluu — työsuunnitelman puitteissa — päättää täysistuntojen alkamisajankohdista.²⁴ ETyöjärj 31 §:n ja 32 §:n mukaan kutsu eduskunnan täysistuntoon on pantava nähtäville eduskunnan ilmoitustaululle sekä ilmoitettava suurimmissa sanomalehdissä tavalla, jonka kansliatoimikunta tarkemmin määrää. Täysistunnon päiväjärjestys, joka sisältää luettelon istunnossa esille tulevista asioista, on hyvissä ajoin ennen täysistuntoa pantava nähtäville. Selostetut säännökset ja menettelytavat muodostavat kehyksen, jonka puitteissa lepäämään jättämiseenestystä edeltävä pöydällepano yleensä määräytyy.

VJ 66,7 §:n sanamuoto huomioon ottaen on todettava, että eduskunnalla ei ole valtaa siirtää asian käsittelyä mihinkään »seuraavaa» täysistuntoa myöhempään käsittelyajankohtaan. Seuraavana täysistuntona taas on pidettävä ensisijassa eduskunnan hyväksymän työsuunni-

²² Vuoden 1920 valtiopäivillä ed. Tanner ehdotti erään lakiehdotuksen lepäämään jättämistä viitaten neuvotteluajan tarpeeseen. »Jotta tähän saataisiin tilaisuutta — ja yksinomaan siinä tarkoituksessa —» ed. Tanner vakuutti, »minä pyydän ehdottaa, että nyt käsiteltävänä oleva laki siirretään yli vaalien. Tämän vaatimuksen jälkeen asia menee pöydälle seuraavaan istuntoon ja siihen mennessä minä toivoisin, että kamarin enemmistön taholta ollaan valmiita antamaan vastaus vasemmiston taholta esitettyihin kysymyksiin.» Ks. 1920 vp ptk s. 617.

²³ VJ 55 §:n mukaan puhemiehen tehtävänä on antaa kutsut täysistuntoihin. Puhemies määrää täysistunnon päiväjärjestyksestä. Päiväjärjestys sisältää luettelon istunnossa esille tulevista asioista. Ks. Hakkila s. 539. ETyöjärj 29—30 §:n mukaan laadittavassa työsuunnitelmassa annetaan tarkemmat ohjeet täysistuntojen ajasta. Eduskunta hyväksyy työsuunnitelman puhemiesneuvoston ehdotuksesta. Työsuunnitelmat eivät voi sisältää säännöksiä lepäämään jättämistä koskevista äänestyksistä muun muassa siksi, että lepäämään jättämisehdotuksen tekemistä ei voida ennakolta tietää.

²⁴ Hakkila s. 539.

telman mukaista täysistuntoa, josta on ennakolta ilmoitettu sanomalehdissä, eduskunnan ilmoitustaululla ja jota koskeva esityslista on pantu nähtäville ja jaettu kansanedustajille. Mikäli tätä menettelyä seurataan, saattaa lakiehdotuksen hyväksymisen ja lepäämään jättämisestä äänestämisen välille jäädä usean päivän mittaisia ajanjaksoja neuvottelua varten.

Edellä kuvattua menettelytapaa ei kuitenkaan läheskään aina ole noudatettu. Eduskunnan työmäärän kasvu vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen soveltamisajan alkuvuosilta lähtien on johtanut erilaisten joustavien menettelytapojen omaksumiseen. Eräs niistä on tapa järjestää ylimääräinen istunto lepäämään jättämisestä suoritettavaa äänestystä varten välittömästi lakiehdotuksen tultua kolmannessa käsittelyssä hyväksytyksi. Tällaisesta istunnosta ei ehditä ilmoittaa ennakolta lehdistössä eikä noudattaa muitakaan työjärjestyksen säännöksiä täysistunnon ajankohdan ilmoittamisesta.

Kehitys vapaamuotoisempaan suuntaan alkoi jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen soveltamisen alkuaikoina. Eduskunnassa on muutaman kerran keskusteltu kehittyneestä näköjään työjärjestyksen vastaisesta menettelytavasta. Vuoden 1919 valtiopäivillä, kun lepäämään jättämisestä äänestettiin varsin lyhyen ajan kuluttua pöydällepanon jälkeen, ed. Estlander katsoi, että menettely oli vastoin eduskunnan työjärjestyksestä. Hän huomautti, että kutsu täysistuntoon on julkipantava istuntosalin ulkopuolelle ja julkaistava pääkaupungin suurimmissa lehdissä, mihin toimenpiteisiin esillä olleen lepäämään jättämistäänestyksen yhteydessä ei ollut ryhdytty. Puhemies vastasi Estlanderin huomautukseen toteamalla, että menettely perustui aikaisempaan käytäntöön. Asia oli niin kiireellinen, että täysistunto oli pidettävä välittömästi.²⁵

Menettelytapa äänestää lepäämään jättämisestä äärimmäisen lyhyen pöydällepanoajan jälkeen pidettävässä ylimääräisessä täysistunnossa, josta ei ole edeltä ilmoitettu ja jota koskevaa päiväjärjestyksestä ei ole

²⁵ Ks. 1919 vp ptk s. 1194. Vuoden 1925 valtiopäivillä arvosteltiin kehittyntä menettelytapaa, jonka johdosta täysistuntojen väli muodostui merkitykselliseksi. Puhemiehen sallittua keskustelun pöydällepanoajan pituudesta ja luovutettua eduskunnalle päätösvallan seuraavasta täysistunnosta (1925 vp ptk s. 105) ed. Tainio huomautti, että 15 minuutin pituinen pöydällepano aika kumoaa käytännössä pöydällepanoa koskevat säännökset (s. 1052). Hän piti noin lyhyttä pöydällepanoa vain näennäisenä. Ed. J. F. Aalto (s. 1052) piti menettelyä »valtiopäiväjärjestyksen hengen vastaisena» huomauttaen, että jos viidentoista minuut-

julkipantu, on sittemmin yleistynyt, eikä sitä vastaan myöhemmin ole tehty huomautuksia. On ilmeistä, että lyhyt pöydällepano-aika järjestetään silloin, kun eduskunnassa ei tunneta tarvetta jatko-neuvottelujen järjestämiseen lakiehdotuksen lepäämään jättämisehdotuksen takia. Enemmistön ja vähemmistön käsitykset ovat tällöin vakiintuneet kiinteiksi ja lepäämään jättämiseenestysten tulos todennäköisesti arvataan ennakolta riittävän varmasti.²⁶

Muutaman minuutin mittaisten pöydällepanoaikojen käyttäminen vie kaiken reaalisen merkityksen pöydällepanolta. Voidaan kuitenkin havaita, että mikäli lepäämään jättämisehdotus tehdään poikkeuksellisesti yllättäen, pyritään neuvotteluaikaa tarvittaessa varaamaan määräämällä pitempi pöydällepano-aika tai muilla järjestelyillä.²⁷ Tapa pitää yli-

tin kuluttua pidetään uusi istunto ilman, että siitä edeltäpäin aikaisemmin on millään lailla ilmoitettu, muodostuu ylimääräinen istunto asiallisesti edellisen täysistunnon jatkamiseksi. Ed. Itkonen (s. 1052) kertoi, että vuosien 1919—1920 valtiopäivillä oli muutaman kerran jouduttu järjestämään hyvin lyhyitä pöydällepano-aikoja eduskunnan kiirehtiessä töitensä.

²⁶ Lyhyin toteamani pöydällepano-aika oli 2 minuutin mittainen. Ks. 1965 vp ptk s. 2988. Pöytäkirjamerkintöjen mukaan istunto, jossa lakiehdotus hyväksyttiin, päättyi kello 16.03 ja seuraava täysistunto alkoi kello 16.05. Alle 15 minuutin mittaisista pöydällepanoajoista ks. 1949 vp ptk s. 634 s. (5 minuuttia), 1950 vp ptk s. 1211 s. (11 minuuttia), 1953 vp ptk s. 532 s. (13 minuuttia), 1957 vp ptk s. 2949 ja 2951 (5 minuuttia), 1961 vp ptk s. 1117 (7 minuuttia), 1962 vp ptk s. 1011 (5 minuuttia) ja 1965 vp ptk s. 175 (5 minuuttia). Mainitut pöydällepanoajat ovat esimerkkejä ja pyrin niillä vain osoittamaan, että lyhyitä pöydällepano-aikoja on jatkuvasti käytetty.

²⁷ Käsiteltäessä III käsittelyssä ehdotusta laiksi jakolaitoksesta annetun asetuksen muuttamisesta (He 25/1946 vp Asiak I) ehdotettiin ilmeisesti yllättävästi lakiehdotuksen jättämistä lepäämään. Tämän johdosta eräät kansanedustajat ehdottivat lakiehdotuksen käsittelyn keskeyttämistä neuvotteluja varten (ed. Pusa 1946 vp ptk s. 1456). Ehdotus tuli kuitenkin hylätyksi. Neuvotteluaikaa tuli varatuksi siten, ettei lepäämään jättämisestä äänestetty ylimääräisessä täysistunnossa heti sen jälkeen kun lakiehdotuksen hyväksymisestä oli päätetty. Lakiehdotus hyväksyttiin istunnossa 27. 9. 1946, mutta lepäämään jättämisestä äänestettiin vasta tiistaina 1. 10. 1946.

Neuvotteluaikaa voidaan varata joko keskeyttämällä kolmas käsittely tai äänestämällä lepäämään jättämisestä istunnossa, jota ei suoriteta välittömästi III käsittelyn päätyttyä. Yleensä aikaa keskusteluihin järjestetään jälkimmäisen vaihtoehdon mukaan eikä III käsittelyä ole useinkaan keskeytetty lepäämään jättämisehdotuksen takia. Käsiteltäessä III käsittelyssä ehdotusta laiksi maanhankintalain mukaan annettavista valtion velkasitoumuksista annetun lain muuttamisesta (LA 60/1950 vp Liit IX s. 412) ehdotettiin lakiehdotuksen hylkäämisen

määräinen täysistunto pelkästään lepäämään jättämiseenestystä varten äärimmäisen lyhyen aikavälin jälkeen on vakiintunut ja ilmeisesti eduskunnan työskentelyn kannalta tarkoituksenmukainen. Pöydällepano muuttuu tällöin tyhjäksi muodollisuudeksi, mutta ilmeisestikään eduskuntaryhmät eivät ole pitäneet sitä asemaansa vaarantavana, koskei menettelytapaa vastaan lepäämään jättämissäännösten soveltamisen alkuaikojä lukuunottamatta ole esitetty kritiikkiä.²⁸

Läheskään aina ei pöydällepanoajä jää muutamien minuuttien mitaiseksi. Jokseenkin usein lakiehdotus pannaan pöydälle seuraavaan

vaihtoehtona lepäämään jättämistä (ed. Rantala 1950 vp s. 3847). Ehdotuksen jälkeen sosiaaliministeri Vesterinen ehdotti asian pöydällepanoa (s. 3848), ja keskustelutta asia pantiin pöydälle kolmen päivän kuluttua pidettävään täysistuntoon (s. 3848). Asia poistettiin kuitenkin perjantain päiväjärjestyksestä (ks. ptk s. 3874) ja otettiin esille vasta seuraavana tiistaina (ks. ptk s. 3903). Jatkokäsittelyssä puhemies totesi, että aiemmin tehty lepäämään jättämisehdotus on edelleen voimassa. Asiasta käytiin laaja keskustelu (s. 3903 ss.). Lakiehdotus äänestettiin sittemmin lepäämään (ks. ptk s. 3934).

On ilmeistä, että neuvotteluihin lepäämään jättämisen välttämiseksi ryhdytään usein jo lakiehdotuksen II käsittelyn päätyttyä, ennen III käsittelyä. Neuvottelut suoritetaan yleensä niin, ettei asiakirjoihin jää niistä selvityksiä. Käsiteltäessä vuoden 1965 valtiopäivillä erästä lakiehdotusta valtiovarainministeri Kaitila (1965 vp ptk s. 148) kertoi, että lakiehdotuksen II käsittelyn aikana neuvoteltiin hallituksen huoneessa sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kanssa lepäämään jättämisen välttämiseksi. III käsittelyssä todettiin, että huolimatta eräistä lupauksista lepäämään jättämisestä ei pidättäydytä, koska lakiteksti »jo on lukossa», joten oli myöhäistä ottaa huomioon kompromissiehdotuksia (ed. Suonpää s. 147).

Erään kerran istunto, jossa oli päätettävä lepäämään jättämisehdotuksesta, keskeytettiin neuvotteluajan voittamiseksi. Käsittelyn kuluessa ministeri Tuominen (1964 vp ptk s. 523) ilmoitti, että mikäli lepäämään jättämisestä pidättäydytään, hallitus tulee saattamaan eduskuntakäsittelyyn lakiehdotuksen, jolla muutettaisiin vähemmistön vaatimalla tavalla tuolloin esillä ollutta lakiehdotusta. Istunto keskeytettiin 20 minuutin ajaksi, jonka jälkeen hallituspuolueiden eduskuntaryhmät varmemmaksi vakuudeksi ilmoittivat oppositiolle, ettei hallituksen lupaamaa muutosta tulla vastustamaan (s. 524 s.). Lupauksista huolimatta lakiehdotus äänestettiin sittemmin lepäämään (s. 525).

²⁸ Äänestämistä lepäämään jättämisestä varten varatun, pöydällepanoa seuraavan täysistunnon käytännölliseen järjestämiseen liittyy toinenkin eduskunnan työjärjestyksen sanamuodon vastainen menettelytapa, joka aiheutti huomautuksia sotia edeltäneillä valtiopäivillä. Käytäntö vakiintui yksikamarisessa eduskunnassa jo varsin varhain sellaiseksi, ettei täysistunnon alussa suoritettu eduskunnan työjärjestyksen 33,1 §:ssä edellytettyä nimenhuuttoa, vaan edellisessä täysistunnossa saapuvilla olleet kansanedustajat merkittiin saapuvilla ole-

täysistuntoon, joka pidetään jonakin myöhempänä päivänä. Tällöin on yleensä riittävästi aikaa käytettävissä neuvotteluun lepäämään jättämistä kannattavien ja vastustavien ryhmien välillä. Onpa pöydällepano aika eräissä tapauksissa venynyt viikkojenkin mittaiseksi. Tämä on yleensä mahdollista vain, kun pöydällepano tapahtuu viimeisessä täysistunnossa ennen eduskunnan jäsenten lomakautta, jolloin lepäämään jättämisestä äänestetään ensimmäisessä loman jälkeisessä täysistunnossa.²⁹

VJ 66,7 §:n mukaan on »asia pantava pöydälle seuraavaan täys-

viksi myös välittömästi lepäämään jättämisehdotusta seuranneessa täysistunnossa. Menettelytapaa ruvettiin noudattamaan jo vuoden 1907 valtiopäivillä. Ks. 1907 vp ptk s. 3199. Tapaan ei tuolloin vielä kiinnitetty huomiota.

Vuoden 1929 II valtiopäivillä viittasi ed. Kivioja (1929 II vp ptk s. 753) työjärjestyksen määräykseen nimenhuudon suorittamisesta. Puhemies vastasi Kiviojalle toteamalla, ettei työjärjestys aseta esteitä tuolle menettelytavalle, jota oli aikaisemminkin säännöllisesti noudatettu. Kun edustaja Kivioja samoilla valtiopäivillä erään toisen kysymyksen yhteydessä toisti huomautuksensa (1929 II vp ptk s. 1810) esitti ed. Y. W. Puhakka eduskunnan työjärjestyksen sitovuudesta tunnetun lausuntonsa. Puhakan mukaan eduskunta voi yksipuolisesti ja vapaamuotoisesti VJ 90 §:n mukaan päättää työjärjestyksestä (vrt. Jansson, s. 277). Tämän vuoksi voitiin Puhakan mielestä katsoa, että eduskunta myöskin saattaa yhtä vapaamuotoisesti ja yksipuolisesti suostua siitä poikettavaksi. Puhakan kantaa asettuivat vastustamaan ed. Talas ja pääm. Kallio (s. 1811). Kallio totesi, että eduskunnan käytäntö oli tällä kohdin pysynyt vakaana jo 22 vuotta. Esitetty kritiikki sai Y. W. Puhakan perääntymään tulkintaan, jonka mukaan eduskunta ei pienissä asioissa ole sidottu työjärjestykseen. Ed. v. Born esitti oman tulkintansa työjärjestyksen säännöksen vaikutuksesta lausumalla, että eduskunta voisi, mikäli kaikki ovat siitä yksimieliset, jättää nimenhuudon toimittamatta (s. 1811). Keskustelun päätyttyä puhemies näyttää omaksuneen ed. v. Bornin tulkinnan työjärjestyksestä lausuessaan: »Kun kukaan ei ole vaatinut nimenhuutoa toimitettavaksi, hyväksyttäneen puhemiehen ehdotus» (s. 1811). Puhemiehen ja ed. v. Bornin tulkinta eduskunnan työjärjestyksen 33,1 §:n vaikutuksesta ei liene hyväksyttävä. Tästä huolimatta voitaneen vakiintuneen käytännön katsoa muovautuneen säännöksi, että lepäämään jättämisehdotusta seuraavassa ylimääräisessä istunnossa yhtä vähän kuin muissakaan vastaavissa samana päivänä jo toimitetun nimenhuudon jälkeen pidettävissä täysistunnoissa ei nimenhuutoa tarvita. Ks. myös Hakkila s. 951.

²⁹ Hallituksen esitys laiksi apteekkitavaralain muuttamisesta (He 27/1949 vp Asiak I) hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä 15.6.1949 (ks. 1949 vp ptk s. 1483). Kun lakiehdotuksen jättämistä lepäämään oli ehdotettu, pantiin asia pöydälle seuraavaan täysistuntoon joka pidettiin kesäloman jälkeen 1.9.1949 (ks. 1949 vp ptk s. 1497). Ks. myös 1947 vp ptk s. 4290 ss ja s. 4401.

Teoriassa voidaan konstruoida tilanne, jolloin lakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittava ehdotus tehdään vaalikauden viimeisten valtiopäivien vii-

istuntoon». Säännöksen sanamuoto estää suoraan päätöksenteon, jolla lakiehdotus pantaisiin pöydälle johonkin myöhäisempään istuntoon. Säännös on sikäli sanktiota vailla, että sen — vaikkapa huolimattomuudesta johtuva — laiminlyöminen ei voine johtaa minkäänlaiseen orgaanireaktioon. Tästä ehkä osaltaan johtuu, että muutaman kerran on menetetty poiketen VJ 66,7 §:n ehdottamasta velvoituksesta ottaa lakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittava asia päätettäväksi seuraavassa täysistunnossa. Jo ensimmäisen lepäämään jättämistapauksen yhteydessä vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen soveltamisaikana poikettiin tuolloinkin voimassa olleesta säännöstä, jonka mukaan asiasta on äänestettävä heti seuraavassa istunnossa. Menettelytapavirhe on sittemmin toistunut muutaman kerran. Jokaisella kerralla näyttää syynä olleen pyrkimys voittaa aikaa lepäämään jättämisestä käytäviä neuvotteluja varten.³⁰

meisessä täysistunnossa, ja väittää, että lepäämään jättämisestä ei voida äänestää. Ottaen huomioon, että eduskunta on omaksunut menettelytavan järjestää ylimääräisiä täysistuntoja lepäämään äänestämistä varten, ei tuollaista tilannetta voi käytännössä esiintyä, sillä työsuunnitelman mukaisen viimeisen istunnon päätyttyä voitaneen aina järjestää muutaman minuutin pituisen pöydällepanon jälkeen ylimääräinen täysistunto. Tällöin ainoana käsiteltävänä asiana on päätös lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä.

Kastari, Eduskunnan hajoitus, s. 130 kirjoittaa, että eduskunnan työskentely voidaan hajaantumismääräyksellä keskeyttää kesken päätöksentekoakin. Menettelyn tarkoituksena voi olla pyrkimys estää eduskuntaa tekemästä jotain merkittävää päätöstä. Vain näin ajatellen voidaan konstruoida tilanne, jolloin äänestys lepäämään jättämisestä estyy. Ei liene tarkoituksenmukaista pohtia, kuinka on meneteltävä sellaisen lakiehdotuksen käsittelemisessä, jonka eduskunta on hyväksynyt, mutta jota koskevasta lepäämään jättämisehdotuksesta ei ehditä äänestää.

³⁰ Käsiteltäessä 1906 VJ 57 §:n voimassaoloaikana kolmannessa käsittelyssä tilattoman väestön maanhankinnan edistämistä koskevia eduskuntaesityksiä, pantiin lepäämään jättämisehdotuksen kohteeksi joutunut lakiehdotus pöydälle ilmoituksin, että ehdotuksesta äänestetään seuraavassa täysistunnossa. Asia oli merkitty seuraavan täysistunnon päiväjärjestykseen (istunto 17. 5. 1911). Lepäämään jättämisestä ei tuolloin äänestetty, vaan päätöksenteko oli merkitty seuraavan täysistunnon päiväjärjestykseen (istunto 18. 5. 1911). Asia otettiin käsiteltäväksi, mutta puhemies totesi (1911 vp ptk s. 766): »Tulisi äänestettäväksi ehdotus... asetuksen lepäämään jättämisestä, mutta asiasta tahdottaneen keskustella, koska on jo pyydetty puheenvuoroja. Siihen nähden, että aika on kulunut myöhäiseksi ja asiasta sukeutunee pitkä keskustelu, täytyy siirtää tämän asian käsittely vielä eteenpäin.» Puhemies ei maininnut, mihin täysistuntoon hän siirsi asian käsittelyn. Seuraavassa täysistunnossa (20. 5. 1911) ei asia ollut päiväjärjestyksessä. Vasta neljännessä lepäämään jättämisehdotusta seuranneessa täysistun-

Poikkeamiset säännöksestä, jonka mukaan lepäämään jättämisestä on äänestettävä ehdotusta seuraavassa täysistunnossa, ovat niin harvinaisia, ettei niiden voida katsoa muodostavan tavanomaisoikeudellisen kehityksen välityksellä syntynyttä sääntöä.

4. PÄÄTÖKSENTEKO LAKIEHDOTUKSEN JÄTTÄMISESTÄ LEPÄÄMÄÄN

4.1. Keskustelu

Kolmannessa käsittelyssä kannatettu ehdotus lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä johtaa asian käsittelemisen jatkumiseen seuraavassa täysistunnossa, mikäli lakiehdotusta ei hylätä. Lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä tarkoittava päätöksenteko suoritetaan keskustelun päättymisen jälkeen ja vaiheessa, joka normaalisti — ilman lepäämään jättämisehdotusta — merkitsee kolmannen käsittelyn päättymistä. Tuohon käsittelyvaiheeseen mennessä kansanedustajilla on ollut tilaisuus

nossa äänestettiin lepäämään jättämisestä. Kyseessä oli säännösten ensimmäinen soveltaminen. Lisäksi on huomattava, että lakiehdotus oli poliittisesti erittäin kiistanalainen. Näyttää ilmeiseltä, että puhemies ei ottanut huomioon 1906 VJ 57 §:n kategorista säännöstä, vaan menetteli, kuten hänellä olisi tälläkin kohdin oikeus määrätä, milloin asia esitellään täysistunnossa käsiteltäväksi.

Toisen kerran poikettiin 1906 VJ 57 §:n säännöksestä käsiteltäessä ehdotusta laiksi sotatilasta (He 7/1924 vp Asiak I) vuoden 1926 valtiopäivillä. Kun lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä oli ehdotettu, pantiin asia 16.12.1926 pidetyssä täysistunnossa pöydälle seuraavaan istuntoon, joka pidettiin 17.12. (ks. 1926 vp ptk s. 1982). Tuo istunto päätettiin jo kello 15.58 eikä lepäämään jättämisestä äänestetty (ks. s. 2014). Samana päivänä pidetyssä toisessakaan täysistunnossa ei lepäämään jättämisestä äänestetty, vaan ratkaisu tehtiin vasta kolmannessa lepäämään jättämisehdotusta seuranneessa täysistunnossa (s. 2112). Tälläkään kertaa ei voida väittää, että aikapula olisi estänyt äänestyksen seuraavassa täysistunnossa.

Vuoden 1928 VJ:n voimassaoloaikana on VJ 66,7 §:n säännöksestä, jonka mukaan lepäämään jättämisestä on äänestettävä ehdotusta seuraavassa täysistunnossa, poikettu ainakin kerran ja ilmeisesti yhteiskunnalliselta merkitykseltään edellä mainittuja vähäisemmän kysymyksen kohdalla. Käsiteltäessä

käyttää puheenvuoroja kaikissa lakiehdotuksen käsittelyvaiheissa. Tässä osastossa käsittelen kysymystä, onko kansanedustajille sallittava oikeus puheenvuorojen käyttämiseen senkin jälkeen, kun lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on äänestetty — eli siis pöydällepanon jälkeisessä täysistunnossa.

Kansanedustajan puheoikeuden laajuuden tarkastelun lähtökohdaksi on otettava VJ 57 §. Säännöksen mukaan »Täysistunnossa on jokainen edustaja oikeutettu ... pöytäkirjaan vapaasti puhumaan ja lausumaan mielensä kaikista silloin keskustelun alaisina olevista asioista». Äänestys lepäämään jättämisestä suoritetaan erillisessä täysistunnossa ja VJ 57 §:stä näyttää näin ollen seuraavan, että kansanedustajille on sallittava oikeus keskustella ennen päätöstä lepäämään jättämisestä. Vaikka keskustelu on jo edeltäneessä kolmannessa käsittelyssä julistettu päättyneeksi, lieenee äänestämistä lepäämään jättämisestä varten järjestetty istunto katsottava tilaisuudeksi, jolloin ei pelkästään voida rajoittaa äänestämiseen vaan keskustelu on sallittava. Lepäämään jättämissään-
nöstöä on koko sen voimassaoloajan tällä tavoin tulkituttu. Kansanedustajille on säännöllisesti varattu tilaisuus keskusteluun ennen päätöksentekoa lepäämään jättämisehdotuksesta. Tulkinnanvaraiseksi kysymykseksi jää, voidaanko kansanedustajien sallia puhua lakiehdotuksesta kokonaisuutena, sen yhteiskunnallisista vaikutuksista, eduista ja haitoista, vai onko keskustelu rajoitettava niin, etteivät edustajat enää saa palata lakiehdotuksen kokonaissisältöön, vaan voivat käsitellä pelkästään lepäämään jättämistä.³¹

ehdotusta laiksi oppivelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta (LA 32/1947 vp Liit VIII, s. 360) pantiin lakiehdotus 11.6. lepäämään jättämisehdotuksen johdosta pöydälle seuraavaan täysistuntoon (1947 vp ptk s. 4369). Äänestys lepäämään jättämisestä oli merkitty 12.6. pidettävän istunnon päiväjärjestykseen seitsemänneksi kohdaksi. Asiaa ei kuitenkaan käsitelty tuossa istunnossa, vaan pöytäkirjaan on merkitty, että asia poistettiin päiväjärjestyksestä (s. 4406). Vasta kuukauden kuluttua lepäämään jättämisehdotusta seuranneessa kolmannessa täysistunnossa (12.7.) ehdotuksesta äänestettiin (s. 4454).

Yhdessäkään selostetuista tapauksista ei voida osoittaa ehdotonta estettä, joka olisi pakottanut siirtämään äänestyksen lepäämään jättämisestä yli ehdotusta seuranneen täysistunnon. Osa lykkääntymisistä on saattanut johtua huolimattomuudesta tai tietämättömyydestä, mutta ilmeistä on, että jokaisen lakiehdotuksen kohdalla on myös tahdottu varata aikaa neuvotteluille opposition kanssa.

³¹ Käsiteltäessä ehdotusta laiksi yleisistä teistä annetun lain voimassaoloajan muuttamisesta (He 51/1957 vp Asiak I) ed. Suonpää ei lainkaan käsitellyt esillä

VJ 57 §:n sisältämä ilmaisu »keskustelun alaisina olevista asioista» voidaan tulkita kahdella tapaa. Suppean tulkinnan mukaan kansanedustajat eivät voisi käsitellä puheenvuoroissaan muuta kuin lepäämään jättämisehdotusta. Laajemman tulkinnan mukaan koko kyseessä olevan lainsäädäntöuudistuksen sisältö voisi tulla keskustelun kohteeksi. Ensimmäisen, suppean puheoikeuden tulkintavaihtoehdon puolesta voidaan esittää eräitä näkökohtia. Ensinnäkin on huomattava, että siinä vaiheessa, kun lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä äänestetään, on jo takana-päin koko normaali käsittelyrutiini kaikkine vaiheineen, joissa kansanedustajat ovat voineet esittää käsityksensä lakiehdotuksesta. Mikäli lepäämään jättämisehdotusta ei olisi tehty, ei tilaisuutta uusien näkökohtien esittämiseksi olisi syntynyt. Laajan puheoikeuden myöntäminen toisi mukanaan tilaisuuden ylimääräiseen, koko lainsäädäntöuudistusta koskevaan periaatekeskusteluun.

Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan keskustelu-oikeus muodostuisi laajuudeltaan samaksi, jollainen se oli kolmannessa käsittelyssä ennen päätöksentekoa lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tämän vaihtoehdon puolesta voidaan esittää, että lakiehdotuksen lepäämään jättäminen on toimenpide, joka ehdollistaa lakiehdotuksen hyväksymisen. Lepäämään jättämisen vaikutusten erittelemiseksi on tällöin puututtava kaikkiin niihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, joita lakiehdotuksella on. Lisäksi käytännössä olisi varsin vaikea yrittää rajoittaa puheoikeuden käyttöä pelkästään lepäämään jättämisehdotukseen liittyviin kysymyksiin.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että kansanedustajain puheoikeuden on sallittu muodostua lepäämään jättämistä tarkoittavan äänestyksen edellä yhtä laajaksi kuin kolmannessa käsittelyssä yleensä. Kansanedustajat ovat voineet käsitellä esillä olevaa lainsäädäntöuudistusta kokonaisuutena ja myös periaatteelliselta kannalta.

ollutta asiaa vaan esityslistan seuraavaa kohtaa, lapsilisämaksuja koskenutta kysymystä. Kun Suonpää puhemiehen huomautuksista välittämättä ei ryhtynyt käsittelemään tielainsäädäntöä, keskeytti puhemies puheenvuoron. Ed. Suonpää ei tästäkään huolimatta lakannut puhumasta, jolloin puhemies keskeytti koko istunnon. Istuntoa jatkettiin neljänneksentunnin kuluttua. Tämä on myös ainoa tapaamani kerta, jolloin on keskeytetty istunto, jossa on ollut esillä päätöksenteko lepäämään jättämisestä. Ks. 1957 vp ptk s. 1307. Tapahtumasarjan yksityiskohdista ks. Uusi Suomi 29.6.1957, eduskuntakatsaus.

Puheoikeus sallittiin täydessä laajuudessaan heti ensimmäisen lakiehdotuksen lepäämään jättämisen yhteydessä.³²

On ilmeistä, että laajan puheoikeuden salliminen ennen äänestystä lepäämään jättämisestä on poliittisen päätöksentekomenettelyn kannalta tarkoituksenmukaista. Ainakin niissä tapauksissa, jolloin vähemmistön ehdotus lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään tulee eduskun-

³² Ks. 1911 vp ptk s. 807 ss. Vuoden 1906 VJ:n soveltamisaikana riistäytyi puheoikeuden käyttö-eräissä tapauksissa jopa niin laajaksi, että lakiehdotuksesta keskusteltiin vielä senkin jälkeen, kun lepäämään jättämisestä oli äänestetty ja lakiehdotus jätetty lepäämään. Ks. esim. 1924 vp ptk s. 365 s ja 1018 ss. Se, että keskustelu sallittiin vielä lepäämään jättämiskäytön jälkeen, johtui ilmeisesti siitä, että tuolloin katsottiin sallittavaksi ehdottaa perustelulausumia lakiehdotuksen lepäämään jättämisen aiheuttaman uuden tilanteen johdosta. Tällä kohden menettelytapaa muutettiin välittömästi 1928 VJ:n tultua voimaan. Ks. 1928 vp ptk s. 535; puhemies esti kansanedustajaa käyttämästä puheenvuoroa enään sen jälkeen kun lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä oli äänestetty.

Muutaman kerran puhemiehet ovat lepäämään jättämisehdotusta seuranneessa täysistunnossa yrittäneet rajoittaa puhevapauden käyttöä vaatimalla kansanedustajia keskustelemaan pelkästään lakiehdotuksen lepäämään jättämisen vaikutuksesta. Näissäkään tapauksissa ei puhemiehen ehdotusta noudatettu, vaan huomautuksesta huolimatta kansanedustajat käsittelivät lepäämään jätettyä lakiehdotusta varsin laajasti. Ehkä ensimmäisen kerran puhemies yritti rajoittaa kansanedustajain puhevapauden käyttöä vuoden 1937 valtiopäivillä. Tällöin käytiin periaatteellisesti kiinnostava keskustelu puhemiehen ja erään kansanedustajan välillä (1937 vp ptk s. 1018). Edustaja Ikosen käsiteltä esillä ollutta lakiehdotusta pöydällepanon jälkeen keskeytti puhemies puheenvuoron huomautuksin: »Kehoitaisin puhujaa siirtymään lähemmäksi tähän lepäämään jättämisasiin». Edustaja Ikonen vastasi välittömästi puhemiehelle huomauttamalla: »Minun nähdäkseni kun on kysymys lain lepäämään jättämisestä, silloin on tietysti edustajain ratkaistava lain hyvät ja huonot puolet voidakseen asiasta vetää johtopäätökset.» Puhemies ei tyytynyt Ikosen vastaväitteeseen vaan uudisti huomautuksensa toteamalla, että asiasta oli ollut tilaisuus jo monessa käsittelyssä aikaisemmin puhua. Puhemies ei silti yrittänyt estää ed. Ikosta jatkamasta lakiehdotuksen yleisluontoista käsittelyä vaan kansanedustaja sai puhua vielä kolmen ja puolen sivun mittaisen puheenvuoron eduskunnan pöytäkirjaan (s. 1019 ss.)

Vuoden 1938 valtiopäivillä puhemies yritti toistamiseen hillitä kansanedustajaa käsittelemästä lakiehdotusta laajalti: »Pyytäisin huomauttaa puhujalle, että kysymys on lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä.» (Ks. 1938 vp ptk s. 2933).

Selostettujen keskustelujen jälkeen eivät puhemiehet ole yrittäneetkään rajoittaa puheoikeuden käyttämistä. Viime aikoina keskustelut ennen lepäämään jättämiseen äänestystä näyttävät vähentyneen. Ks. kuitenkin 1962 vp ptk s. 507 ss.

nan enemmistölle yllätyksenä, eivät kansanedustajat ja eduskuntaryhmät ole voineet lopullisesti määritellä kantaansa lepäämään jättämiseen, joten laajan keskusteluaikeuden tarve on ilmeinen. Kun lepäämään jättämisehdotus on tehty kolmannessa käsittelyssä, eivät kansanedustajat aina ole valmiit esittämään mielipidettään ennen pöydällepanoa. Pöydällepanon jälkeen edustajat ja eduskuntaryhmät voivat esittää periaatteellisen kannanoton lepäämään jättämistä tarkoittaneeseen ehdotukseen. Lisäksi voidaan tehdä selkoa kompromissineuvotteiluista pöydällepanon aikana.

4.2. Päätöksenteko lepäämään jättämisestä

VJ 66,7 §:n mukaan lakiehdotus jätetään lepäämään, mikäli ehdotusta kannattaa »vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä», so. 67 edustajaa.³³ Mikäli vähintään 67 kansanedustajaa äänestää ehdotuksen puolesta, jää lakiehdotus lepäämään huolimatta siitä, kuinka moni kansanedustaja äänestää lepäämään jättämistä vastaan.³⁴

³³ Kolmasosa kahdestasadasta on 66,6...

³⁴ Äänestysesitys laaditaan siten, että ne kansanedustajat, jotka tahtovat että lakiehdotus jätetään lepäämään, äänestävät »jaa», ja ne, jotka vastustavat ehdotusta lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään, äänestävät »ei». Puhemiehen selonteko pöydällepanon jälkeen pidettävän istunnon alussa laaditaan seuraavan kaavan mukaan: »Viime istunnossa tehtiin ehdotus lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään. Siitä ehdotuksesta on nyt tehtävä päätös. Ensin sallitaan keskustelu asiasta ja sen jälkeen on toimitettava äänestys lepäämään jättämisehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.» (Ks. esim. 1962 vp ptk s. 655). Menettelytapaehdotus ennen äänestystä lepäämään jättämisestä on seuraava: »Joka kannattaa ehdotusta, että esillä oleva lakiehdotus, sellaisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, jätetään lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin, äänestää »jaa»; joka ei sitä kannata, äänestää »ei». Jos vähintään 1/3 eduskunnan kaikista jäsenistä kannattaa lepäämään jättämisehdotusta, on se hyväksytty, mutta muussa tapauksessa on sanottu ehdotus hylätty.» (Ks. 1962 vp ptk s. 656 s). Mikäli lepäämään jättämisehdotus äänestyksessä hylätään, todetaan: »Eduskunta on hylännyt lepäämään jättämisehdotuksen. Asia on loppuun käsitelty.» (Ks. 1962 vp ptk s. 656). Mikäli taas lepäämään jättämisehdotus hyväksytään, todetaan: »Eduskunta on hyväksynyt lepäämään jättämisehdotuksen». Asian käsittelyä ei julisteta päättyneeksi (ks. 1962 vp ptk s. 1499).

Lepäämään jätetyt lakiehdotukset mainitaan eduskunnan kirjelmissä, joissa toistetaan hyväksytyn lakiehdotuksen teksti. Tällöin käytetään ilmausta: »Edus-

ETyöjärj 45 §:n mukaan äänestys suoritetaan äänestyskoneella tai — jos puhemies niin määrää — seisomaan nousemalla. Jos äänestys on toimitettu äänestyskoneella, ilmoittaa puhemies äänestyksen tuloksen. Seisomaan nousemalla tapahtuneen äänestyksen jälkeen puhemies toteaa enemmistön tai vähemmistön.³⁵

Äänestäminen lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä suoritetaan yleensä aina äänestyskoneella. Ennen nykyisin käytettävän äänestyskoneen käyttöön ottamista olivat koneäänestyksen tulokset salaisia sikäli, ettei pöytäkirjaan tullut merkintää yksityisen kansanedustajan äänestyskäyttäytymisestä.³⁶ Eräissä tapauksissa vaadittiin koneäänestyksen jälkeen avointa lippuäänestystä, jolloin kunkin kansanedustajan kohdalle pöytäkirjaan tuli merkintä tavasta, jolla hän oli äänestänyt. Tämä menettely johti verraten usein siihen, että äänestyksen tulos muuttui äänestystavan vaihtuessa.³⁷ Selvin taktikointiyritys koneäänestyksen anonyymi-

kunta on hyväksynyt lepäämään seuraavan... »Valtiopäiväpäätökseen merkitään lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Ks. esim. 1962 vp Asiak V, valtiopäiväpäätös 92 §: »Hallituksen esitys n:o 55 ammattikoululaitoksesta annetun lain muuttamisesta. Eduskunta on 30 päivänä lokakuuta 1962 päättänyt jättää lakiehdotuksen lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.»

³⁵ ETyöjärj. 45 §:n 2 kohdan mukaan on toimitettava avoin lippuäänestys, mikäli äänet ovat menneet tasan äänestyskoneella toimitettavassa äänestyksessä. Mikäli äänet lippuäänestyksessä menevät tasan, ratkaisee arpa, paitsi milloin ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määräenemmistö. Kun lepäämään jättämispäätös syntyy, mikäli vähintään 67 kansanedustajaa on kannattanut lepäämään jättämistä, ei säännöstä arpomisesta voida soveltaa, vaikka lepäämään jättämissäännös ei muodollisesti arvostellen olekaan määräenemmistösäännös. Ensimmäisen kerran äänet menivät tasan lepäämään jättämisestä äänestettäessä vuoden 1924 valtiopäivillä. Tällöin äänesti lepäämään jättämisen puolesta samoin kuin sitä vastaan 43 kansanedustajaa. Ehdotus lepäämään jättämisestä tuli äänestyksen tuloksena suoraan hylätyksi. Ks. 1924 vp ptk s. 696.

³⁶ Vanhan äänestyskoneen toimintaperiaatteista ja käytöstä annettiin yksityiskohtainen selonteko vuoden 1927 valtiopäivillä. Ks. P. M. Eduskunnan äänestyskoneisto. 1927 vp Asiak III—V. Ohjeissa todettiin mm., että mikäli edustaja painaa äänestysnappuloita yhtä aikaa tai molempia vuorotellen, syntyy »tyhjä ääni».

³⁷ Äänestettäessä ehdotuksesta laiksi luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille (He 6/1927 vp Asiak 1) vuoden 1928 valtiopäivillä kannatti lepäämään jättämistä koneäänestyksessä 67 edustajaa ja lakiehdotus olisi näin ollen jätetty lepäämään. Koneäänestyksen jälkeen vaadittiin kuitenkin avointa lippuäänestystä ja tällöin annettiin lepäämään jättämisen puolesta vain 65 ääntä, joten ehdotus tuli hylätyksi (1928 vp ptk s. 413).

teetin suojassa lepäämään jättämissäännöstön kohdalla suoritettiin vuoden 1950 valtiopäivillä käsiteltäessä ehdotusta laiksi virkamieseläkkeistä.³⁸ Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä ilmoitettiin Maalaisliiton eduskuntaryhmän taholta, että tietyin edellytyksin ryhmä tulee äänestämään lakiehdotuksen lepäämään jättämisen puolesta.³⁹ Lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä ehdottivat eräät Maalaisliiton eduskuntaryhmään kuuluneet edustajat lepäämään jättämistä.⁴⁰ On ilmeistä, että Maalaisliiton eduskuntaryhmä uskoi pääsevänsä yksin äänestämään lepäämään jättämisen puolesta. Tiedettiin, että ryhmän äänillä lakiehdotusta ei saada äänestetyksi lepäämään. Keskusteltaessa lepäämään jättämisehdotuksesta pöydällepanon jälkeen SKDL:n eduskuntaryhmän puolesta ilmoitettiin

Edellistä kiinnostavampi äänestys suoritettiin vuoden 1930 II valtiopäivillä. Tällöin äänestettäessä koneella ehdotuksesta laiksi työrauhan suojelemisesta sekä laiksi lisäyksistä rikoslain 16 lukuun (He 35/1930 vp Asiak III) annettiin lepäämään jättämisen puolesta 72 ääntä. Kun sen jälkeen suoritettiin avoin lippuäänestys, kannatti lepäämään jättämistä vain 66 edustajaa, ja ehdotus tuli hylätyksi (1930 II vp ptk s. 1091). Tämän ehdotuksen kohdalla oli aivan ilmeistä, että äänestystapa vaikutti äänestyskäyttäytymiseen. Kyseessä oli poliittisesti arkaluontoinen lainsäädäntöuudistus, jonka tarkoituksiksi vasemmistoon kuuluneet kansanedustajat näkivät lakko-oikeuden rajoittamisen (ks. ptk s. 1045). Ks. myös 1932 vp ptk s. 1384. Tuolloin annettiin lepäämään jättämisen puolesta koneäänestyksessä 70 ääntä, mutta avoimessa lippuäänestyksessä vain 65 ääntä. Kaikissa edellä selostetuissa tapauksissa äänestystavan vaihtaminen johti lepäämään jättämisehdotuksen hylkäämiseen. Voidaan ehkä ajatella, että anonymiteetin suojassa kansanedustajat saattoivat vapaammin äänestää lepäämään jättämisen puolesta.

Äänestämistavan vaihtaminen on johtanut myös edellä selostettuihin tapauksiin nähdessä päinvastaisiin tuloksiin. Esimerkkinä voidaan mainita ehdotus laiksi rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luvun 8 §:n muuttamisesta vuoden 1934 valtiopäivillä (He 8/1934 vp Asiak I). Lakiehdotus oli varsin kiistanalainen. Sen tarkoituksena oli muuttaa poliittisten vankien asemaa koskevaa lainsäädäntöä: niiden poliittisten vankien lukumäärää, jotka saivat hyväkseen tutkintovankien edut, olisi huomattavasti rajoitettu. Koneäänestyksessä lepäämään jättämistä kannatti vain 63 edustajaa, mutta avoimessa lippuäänestyksessä ehdotuksen puolesta äänesti 72 kansanedustajaa. Samaan suuntaan muuttui äänestystulos vuoden 1950 valtiopäivillä käsiteltäessä ehdotusta laiksi kansanedustajain vaalista (He 151/1950 vp Asiak III:1). Ks. 1950 vp ptk s. 3081.

Ns. vanhan äänestuskoneen vaikutuksesta äänestyskäyttäytymiseen ks. myös Purhonen, Eduskunnan budjettivalta, s. 171, alaviite 14.

³⁸ Ks. He 43/1950 vp Asiak I.

³⁹ Ks. ed. Kalliokosken puheenvuoro 1950 vp ptk s. 1111.

⁴⁰ Ks. 1950 vp ptk s. 1200.

yllättäen ryhmän tulevan kannattamaan lakiehdotuksen lepäämään jättämistä.⁴¹ Suoritetussa koneäänestyksessä annettiin lakiehdotuksen lepäämään jättämisen hyväksi vain 55 ääntä. Ottaen huomioon, että Maalaisliiton ja SKDL:n yhteinen edustajamäärä 1950 valtiopäivillä oli 94 edustajaa, on jomman kumman eduskuntaryhmän täytynyt lähes kokonaan jättää äänestämättä ilmoitetun ryhmäpäätöksen mukaan.⁴² Anonyymien koneäänestyksen jälkeen suoritetussa avoimessa lippuäänestyksessä annettiin lepäämään jättämisen puolesta sensijaan 71 ääntä joten lakiehdotus jäi lepäämään.⁴³

⁴¹ Ks. 1950 vp ptk s. 1214.

⁴² Eduskuntaryhmien jäsenten lukumäärää koskevat tiedot on saatu teoksesta Otavan Iso Tietosanakirja, Keuruu 1965, palstat 665—666.

⁴³ Eräät puheenvuorot eduskunnassa antavat aiheen otaksua, että Maalaisliiton eduskuntaryhmä jätti anonyymissä koneäänestyksessä äänestämättä ilmoitetun ryhmäpäätöksen mukaisesti muttei voinut jatkaa samaa menettelyä avoimessa lippuäänestyksessä. Ryhmä joutui äänestämään lepäämään jättämisen puolesta. Tähän viittaavat eräiden kansanedustajain puheenvuorot käsiteltäessä pian lepäämään jättämisen jälkeen eduskunnalle annettua uutta hallituksen esitystä samasta asiasta. Tarkoituksena oli korvata lepäämään jätetty lakiehdotus. Tällöin ed. Hietanen totesi, että edellä selostetun menettelyn aikana »syntyi tuo monta kertaa jäljestäpäin mainostettu epämiellyttävä yllätys esityksen tekijälle». (1950 vp ptk s. 1488). Ed. Honka (s. 1496), kertoi, että päähallituspuolue (Maalaisliitto) teki virheen tullessaan äänestäneeksi lakiehdotuksen lepäämään yli vaalien. Ed. Hakkila (s. 1574) kertoi, että Maalaisliitto halusi lepäämään jättämisehdotuksella alleviivata omaa kantaansa valitsijoille ja teki sen takia kevytmielisen ehdotuksen asian jättämisestä lepäämään. Hakkila huomautti, että Maalaisliitto ei varmaankaan hallituspuolueena ollut odottanut, että se saisi tukea, ja uskoi, että eduskuntaryhmälle tuli yllätyksenä »kommunistien kannatus».

Taktikointi jatkui vielä edellä mainitun korvaavan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä siten, että ne eduskuntaryhmät, jotka aikanaan olivat äänestäneet ensiksi mainitun lakiehdotuksen lepäämään (Maalaisliitto ja SKDL) äänestivät korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen hylkäämisen puolesta, mutta jättivät tällä kertaa käyttämättä mahdollisuuden äänestää lakiehdotus lepäämään. Ks. 1950 vp ptk s. 1637. Mikäli mainitut eduskuntaryhmät todella olisivat tahtoneet estää virkamieseläkelainsäädännön uudistamisen, olisivat ne voineet ensimmäisen lakiehdotuksen tavoin äänestää myös toisen samaa asiaa tarkoittaneen lakiehdotuksen lepäämään.

Vuosina 1928—1968 toimitetuista äänestyksistä havaitaan, että niissä tapauksissa, jolloin III käsittelyssä lakiehdotuksen hylkäämisen puolesta on annettu ääniä vähemmän kuin 67 (kaikkiaan 67 tapausta) jäi lakiehdotus myöhemmin toimitetussa äänestyksessä lepäämään jättämisestä lepäämään vain neljässä tapauksessa. Niissä tapauksissa, jolloin hylkäämisen puolesta III käsittelyssä on annettu vähintään lepäämään jättämiseen riittävä määrä ääniä (67 tai enem-

Sen jälkeen kun kansanedustajan anonyymien äänestämisen turvannut kone korvattiin uudella, joka rekisteröi kunkin kansanedustajan äänestyskäyttäytymisen ja pöytäkirjaan merkitään tieto siitä, millä tavoin asianomainen kansanedustaja on koneäänestyksessä äänestänyt, ei selostetun kaltaisia menettelyjä ole esiintynyt.

Mikäli lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä suoritettussa äänestyksessä 67 tai useampi kansanedustaja kannattaa lepäämään jättämistä taikka päätös asiasta tehdään yksimielisesti, jää lakiehdotus sanamuodoltaan sellaisena kuin se kolmannessa käsittelyssä hyväksyttiin, lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä kokoontuviin varsinaisiin valtiopäiviin. Huolimatta siitä, että lepäämään jättämispäätöksen yleensä aina aiheuttaa eduskunnan vähemmistö, katsotaan päätös lepäämään jättämisestä »eduskunnan päätökseksi».⁴⁴

Mikäli ehdotus lepäämään jättämisestä on tullut hyväksytyksi, puhemies toteaa eduskunnan päätöksen ja julistaa »lakiehdotuksen kolmannen käsittelyn» päättyneeksi. Puhemiehet eivät julista lepäämään jättämispäätöksen jälkeen »asian käsittelyä päättyneeksi». Jos sen sijaan lepäämään jättämisehdotus hylätään, julistetaan sekä lakiehdotuksen kolmas käsittely että koko asian käsittely päättyneeksi.⁴⁵

Mikäli lakiehdotus on äänestetty lepäämään, voivat eduskunnan jäsenet ilmoittaa eriävän mielipiteensä päätöksen johdosta (VJ 79 §), mutta keskustelua päätöksen johdosta ei enää sallita.⁴⁶

män) ei lepäämään jättämiseen tarvittavaa äänimäärää seuranneessa äänestyksessä ole saavutettu 19 lakiehdotuksen kohdalla. Kun äänestystietojen kanssa taulukoitiin ristiin tapaukset, jolloin ministerit osallistuivat keskusteluun lakiehdotuksesta havaittiin, etteivät puheenvuorot juuri ole vaikuttaneet asian saamaan ratkaisuun.

⁴⁴ Juuri koskaan ei eduskunnan enemmistö ole äänestyksessä kannattanut lakiehdotuksen lepäämään jättämistä — lukuunottamatta teknisen lepäämään jättämisen piiriin kuuluvia tapauksia. Tietävästi pienin vähemmistö kannatti lepäämään jättämistä äänestettäessä lepäämään jättämisehdotuksesta, joka tarkoitti ehdotusta laiksi kuolleen henkilön kudosten käyttämisestä sairaanhoidollisiin tarkoituksiin (He 34/1957 vp Asiak I). Lepäämään jättämistä kannatti 4 kansanedustajaa.

⁴⁵ Ks. Tammio, s. 87.

⁴⁶ Vuoden 1906 VJ:n voimassaoloaikana ilmoitettiin joskus eriäviä mielipiteitä eduskunnan jätettyä lakiehdotuksen lepäämään. Ks. esim. 1911 vp ptk s. 830. Vuoden 1925 valtiopäivillä (1925 vp ptk s. 1412) ed. Vennola ilmoitti vastalauseen tapahtunutta äänestysmenettelyä vastaan. Hän väitti, että useat edustajat eivät saaneet tilaisuutta jättää äänestyslippua äänestettäessä lepää-

5. TOIVOMUSPONNET LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISEN YHTEYDESSÄ

Eduskuntakäytännössä on tavanomaisoikeudellista tietä kehittynyt menettelytapa, jonka mukaan lainsäädäntöasiain yhteydessä täysistunnossa voidaan esittää toivomus, jossa hallitusta kehoitetaan ryhtymään tietynlaiseen toimenpiteeseen.⁴⁷ Tapa saatettiin sittemmin valtiosäännön osaksi lisäämällä vuonna 1935 eduskunnan työjärjestyksen 43 §:ään uusi, kolmas momentti. Säännöksen mukaan lainsäädäntöasiain käsittelyn yhteydessä voidaan tehdä ehdotuksia toivomuksen esittämisestä hallitukselle. Tällainen ehdotus, ellei sitä välittömästi hylätä, pannaan pöydälle seuraavaan istuntoon, jolloin se voidaan muuttamattomana hyväksyä tai hylätä. Tätä menettelytapaa on käytetty lepäämään jättämissäännösten yhteydessä ehdottamalla ponsia joko lepäämään jättämisen tai sitä tarkoittavan ehdotuksen hylätyksi tulemisen varalta.⁴⁸

Menettelytapaa on joskus yritetty käyttää lakiehdotuksen lepäämään jättämisen vaikutuksen eliminoimiseksi ja tavallaan siis vähemmistön vaikutusvallan kiertämiseksi. Ponteen on sisällytetty toivomus, että hallitus ryhtyisi ilman säädetyn lain tukea niihin toimenpiteisiin, joita koskevat ratkaisut sisältyivät lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen. Mikäli kysymyksessä on ollut toimenpide, jonka suorittaminen ei välttämättä edellytä sääntelyä lain tasolla, menettelytavasta on voinut johtua, että hallitus on saanut riittävän tuen toimenpiteelleen eduskunnan enemmistö päätöksen nojalla hyväksytystä toivomusponnesta vaikka lakiehdotus onkin äänestetty lepäämään ja jäänyt vaille välittömiä vaikutuksia.⁴⁹

mään jättämisestä, koska nimenhuuto suoritettiin liian nopeasti. Myöhemmin aikoina on eräiden mielipiteitten esittäminen lepäämään jättämistä tarkoittaneiden ratkaisujen kohdalla jäänyt pois käytöstä.

⁴⁷ Ks. Hakkila s. 957, Tammio, s. 87 ja Jyränki, Yleisradio ja sananvapaus, s. 109.

⁴⁸ Ks. esim. ed. Liedeksen ehdotus (1962 vp ptk s. 1009). Ks. myös ed. Haapasen ehdotus, jossa yksilöitiin ne kohdat lepäämään jätetyssä lakiehdotuksessa, joiden takia vähemmistö äänesti ehdotuksen lepäämään (1964 vp ptk s. 454).

⁴⁹ Vuoden 1931 valtiopäivillä ylitettiin rajat, joiden puitteissa lepäämään jättämisen vaikutukset voitiin poistaa ponsilauselmalla. Käsiteltäessä ehdotusta laiksi eräiden valtion teollisuuslaitosten muodostamisesta osakeyhtiöiksi (He 82/1931 vp Asiak III:1) edustaja Cajander ehdotti, että eduskunta oikeuttaisi hallituksen ottamaan lainaa Imatran Voimalaitokselle ja eräille muille teollisuus-

6. LEPÄÄMÄÄN JÄTTÄMISSÄÄNNÖSTÖN RIN- NALLE KÄYTÄNNÖN TIETÄ KEHITTYNEET MENETTELYTAVAT

6.1. Päätöksenteko useasta lakiehdotuksesta

VJ 66,7 §:n säännökset lakiehdotuksen äänestämisestä lepäämään on laadittu siten, että ne näyttävät tarkoittavan yhdestä lakiehdotuksesta kerrallaan tehtävää lepäämään jättämisspäätöstä. Lainsäädäntötarpeen kasvaessa ja lakien lisääntyessä on lainsäädäntöuudistukset yhä useammin jouduttu suorittamaan siten, että samaan esitykseen sisällytetään useita lakiehdotuksia, joiden yhteisvaikutus vasta tuottaa tarkoitetun

laitoksille yhteensä 70 miljoonaa markkaa, joka määrä olisi merkittävä valtion tulo- ja menoarvioon korvauksena valtion varojen sijoituksesta näihin tarkoituksiin (ed. Cajander 1931 vp ptk s. 1577). Puhemies totesi tehdystä ehdotuksesta, jonka tarkoituksena oli eliminoida mainitun lakiehdotuksen lepäämään jättämisen vaikutus (s. 1582), että sanottu ehdotus tarkoitti suostumuksen antamista valtiolainan ottamiseen ja sellainen asia valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan on otettava kolmeen käsittelyyn. Puhemies kieltäytyi alistamasta ehdotusta äänestyksen alaiseksi. Lisäksi puhemies huomautti, ettei ehdotuksen pohjana ollut laillista aloitetta, joka puhemiehen mielestä myöskin johti siihen, ettei ehdotusta voitu käsitellä. Ed. Cajanderin ehdotus ei ollut pelkkä toivomusponsi, vaan sisälsi ehdotuksen valtiolainasuostumuksen antamiseksi.

Jo vuoden 1924 valtiopäivillä puhemies kieltäytyi ottamasta äänestykseen lepäämään jättämisspäätöksen jälkeen tehtyä ponsiehdotusta. Kun ehdotus laiksi leimaverolain 6 §:n muuttamisesta (He 100/1924 vp Asiak II—III) oli äänestetty lepäämään (1924 vp ptk s. 1366) ehdotettiin esitettäväksi toivomus hallitukselle (ed. Helo s. 1366). Ehdotuksen johdosta käytiin keskustelu, jossa arvosteltiin menettelyn perustuslainmukaisuutta (ed. Setälä ja Schauman s. 1366 s), ja istunto keskeytettiin. Puhemiehen neuvoteltua puhemiesneuvoston kanssa menettelytavasta hän kieltäytyi alistamasta ponsiehdotusta äänestyksen-alaiseksi toden ettei esitys »ole asiallisessa yhteydessä käsiteltävänä olevan esityksen kanssa eikä ole olemassa laillista aloitetta» (s. 1367).

Ponsipäätöksistä, joilla on pyritty eliminoimaan lepäämään jättämisen vaikutus, ks. lisäksi s. 59.

Johan Helo, Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan LM 1926 s. 205 selostaa eräitä tapauksia vuoden 1925 valtiopäiviltä (rautateiden ja laivaston rakentaminen).

Ponsi voi olla käyttökelpoinen lepäämään jättämisen vaikutusten eliminoimiseksi silloin, kun hallitus tiettyyn toimenpiteeseen ryhtymiseksi ei välttämättä tarvitse säädettyä lakia, mutta on siitä huolimatta ehdottanut, että tietyistä

lainsäätämistuloksen.⁵⁰ Lepäämään jättämissäännös (VJ 66,7 §) on mukautettu kehitykseen. Yksikkömuodon (»lakiehdotus») ei ole katsottu estävän lepäämään jättämisehdotuksen tekemistä eikä äänestämistä lepäämään jättämisestä useasta lakiehdotuksesta yhdellä kertaa.

Eduskuntakäytännössä on alun pitäen sallittu ehdottaa samalla kertaa usean samaan aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen jättämistä lepäämään yksilöimättä lakiehdotuksia. Tämä menettelytapa on yleensä tarkoituksenmukainen.⁵¹

Äänestäminen usean samaan aloitteeseen sisältyneen lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä on ongelmallisempaa kuin samaisten lakiehdotusten ehdottaminen lepäämään jätettäväksi. Eduskuntakäytännössä

menettelystä säädettäisiin lailla, joka sittemmin äänestetään lepäämään. Hyvaksymällä ponsilauseلمان eduskunnan enemmistö voi ilmaista asettuvansa kannattamaan hallituksen esittämän lakiehdotuksen sisältämää ratkaisua, vaikka vähemmistö onkin estänyt uudistuksen suorittamiseksi ehdotetun lain välittömän voimaantulon. Silloinkin, kun ponsipäätös ei voi muodostaa riittävää perustetta hallitukselle tiettyyn toimenpiteeseen ryhtymiselle, ponsipäätös saattaa osoittaa hallitukselle, että sen käytettävissä on kansanedustuslaitoksen tuki hallituksen pyrkiessä päämääräänsä muutoin kuin lainsäädäntötietä käyttämällä.

⁵⁰ Samaa aloitteeseen sisältyvien useiden lakiehdotusten tuottamista käsittelyjärjestyskysymyksistä ks. Saraviita, *Analys*, passim.

⁵¹ Usean lakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittavan ehdotuksen periaatteellinen puoli tuli käsitellyksi jo vuoden 1908 valtiopäivillä erään kansanedustajan tiedusteltua, voidaanko ehdotusta tehdä kaikista samaan aloitteeseen sisältyvistä lakiehdotuksista yhdessä puheenvuorossa. Puhemies vastasi tehtyyn kysymykseen toteamalla, että ehdotuksia voidaan tehdä kaikista lakiehdotuksista yhteisesti, koska lakiehdotukset ovat »yhteisesti esitetyt». Ks. 1908 vp ptk s. 2273. Vuoden 1912 valtiopäivillä puhemies ilmoitti kolmannen käsittelyn alussa, että esillä olevaa kahta lakiehdotusta koskeva yhteinen lepäämään jättämisehdotus voidaan tehdä samalla kertaa molempia lakiehdotuksia koskevana. Ks. 1912 vp ptk s. 893. Myöhemmin eivät puhemiehet yleensä ole selonteoissaan ja menettelytapaehdotuksissaan ohjanneet kansanedustajia lepäämään jättämisehdotuksen tekotavassa.

Usean, samaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen lepäämään jättämistä koskevassa kielenkäytössä on muotoutunut terminologia, jonka mukaan lakiehdotuksista käytetään yksikkömuotoa »asia». Lepäämään jättämisehdotus mielletään kohdistettavaksi kaikkiin samaan esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin. Vuoden 1920 valtiopäivillä ehdotettiin kahden lakiehdotuksen jättämistä lepäämään ilmauksella »Med hänvisning till de synnerligen grava anmärkningarna, som riktats mot föreliggande lagförslag, ber jag... föreslå, att detsamma måtte lämnas vilande...». Puhemies totesi ehdotuksesta: »Ed. A on... ehdottanut, että asia pantaisiin lepäämään yli vaalien». (Ks. 1920 vp ptk s. 1703 ja 1706).

on myös äänestämisen kohdalla katsottu hyväksyttäväksi, että usean lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä äänestetään yhdellä kertaa. Yhtä-aikaiseen äänestykseen voidaan päätyä kahta tietä. Joko niin, että useista lakiehdotuksista tehdään yksi kaikkia tarkoittava lepäämään jättämisehdotus tahi niin, että eri kansanedustajat ehdottavat eri lakiehdotusten jättämistä lepäämään. Ajateltakoon esimerkiksi, että käsiteltävänä kolmannessa käsittelyssä on yhtä aikaa kolme samaan aloitteeseen sisältyvää lakiehdotusta (A, B ja C). Yhteisäänestykseen voidaan päätyä siten, että kansanedustaja X ehdottaa kaikkien kolmen (A, B ja C) jättämistä lepäämään. Toinen mahdollisuus on, että kansanedustaja X ehdottaa lakiehdotus A:n, Y B:n ja Z C:n jättämistä lepäämään. Kun tarkastellaan ensimmäistä vaihtoehtoa ja edellytetään, että lakiehdotusten riippuvuussuhde toisiinsa on sellainen, että päätös niistä on tehtävä yhdellä kertaa, ei yhteisäänestyksen toimittamista vastaan ole huomauttamista.⁵² Menettely on rationalisoimistoimenpide, ja sillä vältetään useilta toisiaan seuraavilta äänestyksiltä. Jälkimmäinen vaihtoehto sensijaan voi sisältää lepäämään jättämissäännöstöön soveltumattomia piirteitä. On ajateltavissa, että eri lakiehdotuksien lepäämään jättämistä kannattavat eri vähemmistöt. Kaikkien lakiehdotusten lepäämään jättämisestä äänestettäessä yhdellä kertaa saattavat vähemmistöt

⁵² Samaan aloitteeseen sisältyvien lakiehdotusten välinen suhde voi olla ainakin kahdenlainen. Yksi mahdollisuus on, että lakiehdotusten välillä on niin kiinteä yhteys, ettei ehdotuksia voida hyväksyä toisistaan erillisinä niin, että osa hyväksyttäisiin ja osa hylättäisiin. Toinen mahdollisuus on käsittely erillisinä, jolloin osa voidaan hylätä ja osa hyväksyä. Yleensä on katsottu, että yhtä-aikainen äänestys on mahdollinen vain, mikäli lakiehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Puhemiehet ovat ilmaisseet tämän menettelytapaehdotuksissaan toteamalla, että lakiehdotukset eivät ole ehdottomasti riippuvaisia toisistaan, minkä vuoksi niistä kaikista on äänestettävä erikseen. Ks. esim. 1934 vp ptk s. 520. Puhemiehen lausunto tarkoitti tuolloin päätöstä kahden eri lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Hän ei ulottanut sääntöä koskemaan päätöksentekoa lepäämään jättämisestä. Lausunto tarkoitti tilannetta, jolloin kolmannessa käsittelyssä oli esillä kaksi lakiehdotusta, jotka eivät olleet riippuvaisuussuhteessa toisiinsa. Puhemies ei tahtonut ulottaa sääntöä lepäämään jättämiseen äänestystä koskevaksi vaan salli samoja lakiehdotuksia koskevista lepäämään jättämisehdotuksista äänestyksen yhdellä kertaa. Ks. 1934 vp ptk s. 590. Puhemies käytti ilmaisutapaa »sen jälkeen on toimitettava äänestys lepäämään jättämisehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä». Puhemies siis mielsi kahta eri lakiehdotusta tarkoittavat lepäämään jättämisehdotukset yhdeksi ehdotukseksi, josta äänestettiin tietysti yhdellä kertaa.

joutua suorittamaan taktisia arviointoja siitä, onko yhdyttävä muiden, eri perusteilla toimivien vähemmistöjen kantaan. Joudutaan valitsemaan kaikkien lakiehdotusten lepäämään jättämisen ja koko lepäämään jättämisyrityksen epäonnistumisen välillä. Valintatilanne saattaa pakottaa vähemmistöt äänestämään sellaistenkin lakiehdotusten lepäämään jättämisen puolesta, joiden lykkäytymistä vähemmistö ei tahdo.

Jos lakiehdotuksien käsittely yhtenä kokonaisuutena ei ole välttämätöntä, vastuu asianmukaisesta menettelytavasta on puhemiehellä. Mikäli hän — tuntien eduskunnassa vallitsevat mielipiteet — tietää, että eri vähemmistöt kannattavat eri lakiehdotusten lepäämään jättämistä erilaisin perustein, hän ei voine sallia äänestystä kaikkien lakiehdotusten lepäämään jättämisestä yhdellä kertaa.⁵³ Perusteluksi totean, että yhteisäänestys saattaa tuoda päätöksentekoon lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä siihen kuulumattomia tekijöitä. Lepäämään jättäminen on tarkoitettu kannanotoksi yhdestä lakiehdotuksesta, sen välittömän voimaantulon hidasteeksi. Kun lepäämään jättäminen on yleensä aina lainsäädäntöpoliittisesti kielteinen ratkaisu, ei siihen yllyttävää menettelytapaa ole syytä sallia.⁵⁴

⁵³ Yhdessä käsiteltävien lakiehdotusten aiheuttamista ongelmista silloin, kun yhteiskäsittely on välttämätöntä lakiehdotusten keskinäisen riippuvuussuhteen takia ks. Saraviita, *Analys*, s. 80 s.

⁵⁴ Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta ensimmäisen menettelytapavaihtoehdon (ed. X ehdottaa lakiehdotusten A, B ja C lepäämään jättämistä) mukainen yhteisäänestys varsin yleiseksi. Näyttää siltä, että puhemiehet ovat käsittäneet useita lakiehdotuksia koskevan lepäämään jättämisehdotuksen sellaiseksi, että siitä on äänestettävä, kuten yhdestä ehdotuksesta.

Jo vuoden 1932 valtiopäivillä puhemies käytti usean lakiehdotuksen lepäämään jättämistä tarkoittaneista ehdotuksista ilmausta »lepäämään jättämisehdotus», eikä muovannut menettelytapaa osoittamaan, että käsittelyn kohteena oli useita eri lakiehdotuksia koskevat erilliset lepäämään jättämisehdotukset. Ks. 1932 vp ptk s. 2566 ja 2797 sekä 1950 vp ptk s. 999. Eduskuntakäytännöstä voidaan todeta lähes poikkeuksettomana sääntönä, mikäli kolmannessa käsittelyssä käsitellään yhtä aikaa useampia samaan esitykseen sisältyneitä lakiehdotuksia, että äänestys suoritetaan yhdellä kertaa kaikista.

Toisen vaihtoehdon mukaista tilannetta en ole eduskuntakäytännöstä tavannut (edustajat X, Y ja Z ehdottavat, kukin erikseen lakiehdotusten A, B ja C lepäämään jättämistä). Menettelytapaan liittyvä ongelmallisuus tuli kuitenkin esiin vuoden 1965 valtiopäivillä käsiteltäessä hallituksen esitykseen (He 82/1965 Asiak I) sisältyneitä ehdotuksia yksityismetsälainsäädäntöön ja laiksi metsänhoitolautakunnista. Lakiehdotukset sisälsivät viittauksia toisiinsa ja johdonmukaisen lainsäädäntötuloksen saavuttamiseksi ne oli käsiteltävä yhdessä siten, että molem-

6.2. Tekninen lepäämään jättäminen

VJ 67 §:ssä säännelty perustuslainsäätämisyjärjestys on joutunut poikkeuksellisen vilkkaan käytön kohteeksi. Suurin osa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyistä lakiehdotuksista on merkinnyt poikkeusta perustuslaista perustuslakien sanamuotoa muuttamatta. VJ 67 §:ään sisältyvästä kahdesta erilaisesta menettelytavasta on useimmiten sovellettu alunperin toissijaiseksi tarkoitettua kiireelliseksi julistamismenettelyä. Kovinkaan usein ei ole käytetty primaariksi tarkoitettua tapaa hyväksyä perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä laki yksinkertaisella enemmistöllä jätettäväksi lepäämään ensimmäisille vaalien jälkeen kokoontuville varsinaisille valtiopäiville, jolloin lakiehdotus voidaan hyväksyä 2/3 osan enemmistöllä annetuista äänistä. Mikäli kuitenkin kiireelliseksi julistamisen edellyttämää korkeaa määräenemmistöä ei saavuteta, joudutaan käyttämään lepäämään hyväksymismenettelyä. Lopullinen päätöksenteko perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä lakiehdotuksesta siirtyy vaalien jälkeisille valtiopäiville.

Järjestelmään, jolla perustuslaeista on säädetty poikkeuksia perustuslakien sanamuotoa muuttamatta on liittynyt menettelytapa, jolla lainsäädäntöuudistus on suoritettu jakamalla säännökset kahteen tai useampaan lakiehdotukseen. Tällöin on usein menetelty niin, että itse poikkeusta merkitsevät säännökset on sisällytetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävään lakiehdotukseen ja toiseen — tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävään — poikkeuslain käytäntöön soveltamiselle välttämättömät yksityiskohtaiset säännökset. Lakiehdo-

mista oli tehtävä samanlainen päätös (lakiehdotukset oli hyväksyttävä, hylättävä tai jätettävä lepäämään molemmat yhdessä). Lakiehdotusten ensimmäisessä käsittelyssä ilmoitettiin (ed. Voutilainen 1965 vp ptk s. 2463), että vähemmistö tulee äänestämään ehdotuksen laiksi metsänhoitolautakunnista lepäämään yli vaalien. Myöhemmissä käsittelyvaiheissa esitetyistä puheenvuoroista (s. 2691 ja 2679) ilmeni, että vähemmistö olisi ollut valmis hyväksymään ehdotuksen laiksi yksityismetsistä, mutta vastusti ehdotusta laiksi metsänhoitolautakunnista ja tahtoi äänestää vain sen lepäämään. Kun lakiehdotukset olivat kiinteässä yhteydessä toisiinsa, joutui vähemmistö valitsemaan kahden vaihtoehdon välillä. Vaihtoehtoina olivat joko koko lainsäädäntöuudistuksen hyväksyminen tai molempien lakiehdotusten äänestäminen lepäämään. Vähemmistö valitsi menettelytavan, jonka mukaan se äänesti lepäämään myös periaatteessa hyväksymänsä ehdotuksen yksityismetsäläiksi (s. 2679 ja 2692).

tukset ovat tällöin muodostaneet yhden kokonaisuuden; niitä ei ole voitu hyväksyä erillään toisistaan, vaan ratkaisu on täytynyt tehdä yhdellä kertaa.⁵⁵

Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän ja siihen liittyvän tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen muodostaman kokonaisuuden kolmas käsittely on tuottanut menettelytekniisiä hankaluuksia silloin, kun ensiksi mainitun lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamista tarkoittavaa ehdotusta ei ole hyväksytty, vaan laki on perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksytty lepäämään. On jouduttu ratkaisemaan ongelma, miten menetellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen kohdalla. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävää lakiahan ei voida hyväksyä ja vahvistaa ennen kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus on lopullisesti hyväksytty.

Menettelytapaongelman ratkaisu on kehittynyt vähitellen ja lopulta on muodostettu valtiopäiväjärjestyksen säännösten ulkopuolinen menettelytapa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä päätettävän lakiehdotuksen siirtämiseksi yli vaalien perustuslain säätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytyn lakiehdotuksen kanssa. Kutsun tätä menettelytapaa tekniseksi lepäämään jättämiseksi.⁵⁶

⁵⁵ Sipponen s. 363 luonnehtii yllä tekstissä selostamani menettelytavan dekonstitutionisoinnin kehityksi muodoksi. Hän kuvaa menettelytavan toteamalla, että alunperin aineisto jaetaan eduskunnalle annettavassa lakiesityksessä kahteen lakiin: toiseen otetaan ne säännökset, jotka tarvitsevat perustuslain säätämisyjärjestystä, toiseen kaikki muut. Sipponen käsittelee hallituksen esitystä silakkakaupan järjestelyä koskevaksi lainsäädännöksi (He 54/1957 vp Asiak I). Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä ehdotus sisälsi vain säännökset, joiden mukaan kalastajien muodostamalle yhteenliittymälle voitiin antaa yksinoikeus vastaanottaa myyntiä varten kalaa. Sipponen katsoo, että tämän lain ainoana tarkoituksena oli valtuuttaa eduskunta hyväksymään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä esitykseen liittynyt toinen lakiehdotus, laki silakkakaupan järjestelystä. Se sisälsi kaikki kysymyksen järjestelyä koskevat aineellisoikeudelliset säännökset.

Kastari, Poikkeus perustuslaista s. 955 ss. selostaa yksityiskohtaisesti menettelytavan jakaa säännökset kahteen vaikeusasteeltaan eri tasoisen käsittelymuoto-säännöksen mukaan käsiteltävään lakiehdotukseen.

⁵⁶ Uuden käsittelyjärjestyksen kehityksen alkua kuvaa hyvin ehdotus laiksi metsä- ja lauttaustyöväen asumuksista (He 1/1927 vp Asiak I). Lakiehdotus oli kiinteässä yhteydessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lain kanssa maan lunastamisesta eräissä tapauksissa lauttaustyöväen asumusten alueiksi.

Perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien, toisistaan riippuvaisten lakiehdotusten käsitteelyn sitomiseksi yhteen on kehittynyt menettelytapa, jolla on siis luotu mahdollisuus siirtää tavallisen lain käsittely vaalien jälkeisille valtio-

Lakiehdotusten kolmannessa käsittelyssä vuoden 1928 valtiopäivillä (1928 vp ptk s. 333) puhemies lausui: »Ensin tehdään päätös ensimmäisestä lakiehdotuksesta, joka voidaan hyväksyä tai hylätä. Sen jälkeen päätetään toisesta lakiehdotuksesta, joka on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.» Keskustelun kuluessa huomautettiin (ed. J. F. Aalto s. 340), että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävää lakia ei voida kaikilta kohdiltaan käytännössä soveltaa, mikäli perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävää lakia ei saada voimaan. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus ehdotettiin jätettäväksi lepäämään (ed. Palmgren s. 341). Tällöin puhemies ehdotti sittemmin hyväksytyksi tullee menettelytavaksi seuraavan: Jos lakiehdotus (ehdotus tavalliseksi laiksi) ei raukea äänestyksessä, pannaan se pöydälle seuraavaan istuntoon, jossa äänestys lepäämään jättämisestä toimitetaan. Tähän saakka puhemiehen menettelytapa noudatteli vanhaa kaavaa. Uutuutena oli jatkoehdotus. Hyväksytyn menettelytavan mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen käsittely siirrettiin samaan istuntoon tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen kanssa (s. 343). Pöydällepanon jälkeen äänestettiin sitten molemmista ehdotuksista, sekä perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä laista että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään. Tälle menettelytavalle oli tyypillistä, että siinä otettiin mahdollisimman tarkoin huomioon VJ 66 ja 67 §:n säännökset. Ainoana erikoisuutena oli, että päätösesityksen jälkeen kolmannessa käsittelyssä vielä katsottiin mahdolliseksi lykätä päätöksentekoa perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä lakiehdotuksesta. Lakiehdotukset käsiteltiin kiinteästä yhteenkuulumisestaan huolimatta erillisinä ja niistä äänestettiin erikseen. Samankaltaisesti meneteltiin vuoden 1926 valtiopäivillä käsiteltäessä ehdotuksia laeiksi, jotka sisälsivät säännöksiä viran ja pysyvän toimen haltijain oikeudesta pysyä virassaan tai toimeissaan (Ks. 1926 vp ptk s. 604).

Kehittyneempi menettelytapa tavataan vuoden 1935 valtiopäiviltä. Hallituksen esitykseen asetuslainsäädännön uudistamiseksi (He 89/1934 vp Asiak III:1) sisältyi kahdeksan lakiehdotusta, joista kolme (I, II ja IV) oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Muut lakiehdotukset (III, V, VI, VII ja VIII) käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotusten suhteista on lisäksi todettava, että VJ 67 §:n mukaan käsiteltävistä I oli välttämätön tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten hyväksymiselle (Ks. selonteko 1935 vp ptk s. 4088). Eduskunta hyväksyi puhemiehen menettelytapaehdotuksen, jonka mukaan ensin äänestettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävistä lakiehdotuksista. Menettelytapaehdotus ei sisältänyt ohjeita siltä varalta, ettei lakiehdotuksia olisi saatu julistetuksi kiireelliseksi vaan ne olisi hyväksytty lepäämään. Kun lakiehdotuksia I, II ja IV ei julistettu

päiville lepäämään jättämismenettelyä soveltamatta. Päätökset tehdään yhdessä äänestyksessä, mikäli perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävää lakiehdotusta ei saada julistetuksi kiireelliseksi. Menettelyssä ei sovelleta lepäämään jättämistä säännöstä, mikä ilmenee muun muassa siinä, että päätös tehdään ilman VJ 66,7 §:ssä säänneltyä pöydällepano-

kiireelliseksi, äänestettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävistä lakiehdotuksista (s. 4168). Kun ne oli hyväksytty, puhemies lausui: »Kun eduskunta hyväksyi viisi viimeksi mainittua lakiehdotusta, niin totean, että tässä vaiheessa, koska nämä ovat riippuvaisia niistä kolmesta lakiehdotuksesta, jotka jätettiin lepäämään yli vaalien... lienee katsottava myöskin sanottujen viiden lakiehdotuksen tulleen hyväksytyksi lepäämään yli vaalien.» Menettelytapa hyväksyttiin kolmannessa käsittelyssä. Ensimmäiseen kehitysvaiheeseen verrattuna merkitsi nyt noudatettu menettelytapa muutosta sikäli, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät lakiehdotukset »jätettiin lepäämään yli vaalien» VJ 66,7 §:n käsittelymuutosäännöstä soveltamatta (ilman äänestystä ja pöydällepanoa).

Vuoden 1936 valtiopäivillä menettelytapa tiivistyi edelleen. Edellisessä kapaleessa selostetun menettelytavan mukaista, tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten ratkaisemista ei lainkaan otettu huomioon äänestystä edeltäneessä menettelytapaehdotuksessa, vaan erikoisjärjestykseen turvaututtiin vasta kun perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävistä lakiehdotuksista oli tehty päätös.

Vuoden 1937 valtiopäivillä kehitys jatkui. Edellä selostetussa ei käsiteltävien lakiehdotusten kohtaloa lainkaan otettu huomioon äänestysesitystä tehtäessä. Puhemiehen menettelyehdotus vuoden 1937 valtiopäivillä sisälsi jo lähes kaikki kysymykseen tulevat vaihtoehdot ja menettelytavat kunkin vaihtoehdon varalta. Käsiteltävänä oli hallituksen esitys kansanvakuutuslaiksi (He 26/1936 vp Asiak 3). Hallituksen esitykseen sisältyi 9 lakiehdotusta, joista yksi oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja muut tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Puhemiehen menettelytapaehdotus oli seuraava (1937 vp s. 900). »Ensin sallitaan keskustelu asiasta kokonaisuudessaan. Sen jälkeen tehdään päätökset lakiehdotuksista. Koska käsitykseni mukaan ensimmäinen ja toinen lakiehdotus ovat toisistaan riippuvaiset ja viimeksi mainitusta lakiehdotuksesta on päätettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja koska kaikki lakiehdotukset muodostavat yhden kokonaisuuden, ehdotan meneteltäväksi seuraavasti: Ensin tehdään päätös suuren valiokunnan mietintöön sisältyvästä ehdotuksesta, joka koskee toisen lakiehdotuksen julistamista kiireelliseksi. Jos tämä ehdotus hyväksytään, on päätettävä mainitun lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, mutta jos ehdotus kiireelliseksi julistamisesta hylätään, on päätös tehtävä sanotun lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään yli vaalien tai sen hylkäämisestä. Jos lakiehdotus hylätään, on kaikki muutkin lakiehdotukset katsottava rauenneiksi, mutta jos kysymyksessä oleva toinen lakiehdotus hyväksytään tai hyväksytään jätettäväksi lepäämään yli vaalien, on samalla kertaa tehtävä päätös muiden lakiehdotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Siinä

menettelyä ja lepäämään jättämiseenestyksettä. Käsittelyjärjestyksen soveltamisesta päätetään yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä tehtävän menettelytapapäätöksen välityksellä. Hyväksyessään puhemiehen menettelytapaehdotuksen eduskunta sitoutuu noudattamaan puhemiehen ehdotamaa käsittelyjärjestystä. Päätöksen jälkeen VJ 80 § huomioon ottaen

tapauksessa, että toinen lakiehdotus hyväksytään jätettäväksi lepäämään yli vaalien, on muidenkin lakiehdotusten katsottava jätetyn lepäämään yli vaalien.» Puhemies jätti huomiotta vaihtoehtoja eritellessään vain sen varsin epätodennäköisen tilanteen, että perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttävä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin lepäämään, mutta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät lakiehdotukset hylättäisiin.

Esimerkkinä viimeisestä kehitysvaiheesta esitän hallituksen esityksen valtiollisista vaaleista annetun lainsäädännön uudistamisesta (He 26/1950 vp Asiak 1). Esitykseen sisältyi neljä lakiehdotusta, jotka olivat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja joista kaksi oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Puhemiehen menettelytapaehdotus (1950 vp ptk s. 1158) erosi edellä kuvatusta vain sikäli, että tällä kertaa ehdotetun menettelytavan mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten kohtalo oli täysin riippuvainen perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävistä lakiehdotuksista koska kaikista ehdotuksista äänestettiin yhdellä kertaa. Hän ehdotti: »Jos ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hylätään, on kaikki muutkin lakiehdotukset katsottava rauenneiksi, mutta jos kysymyksessä olevat ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksytään taikka hyväksytään jätettäväksi lepäämään yli vaalien, on samalla kertaa katsottava tehdyksi vastaava päätös kolmannesta ja neljännessä lakiehdotuksesta.» Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävistä lakiehdotuksista ei siis äänestetty erikseen. Parannuksena edellä kuvattuihin menettelytapoihin merkitsi tämä kehitysvaihe sitä, että nyt eliminoitiin mahdollisuus hyväksyä lepäämään perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus tilanteessa, jolloin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät lakiehdotukset olisi voitu hylätä.

Edellä viimeksi selostettu menettelytapa on jäänyt pysyväksi eikä parannuksia siihen hevin voida ajatella. Ks. esim. 1957 vp ptk s. 4769. Kysymyksessä oli ehdotus silakkakaupan järjestelyä koskevaksi lainsäädännöksi (He 54/1957 vp Asiak 1). Vert. hallituksen esitykseen verotuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sisältyneiden lakiehdotusten käsittely vuoden 1957 valtiopäivillä (He 146/1957 vp ptk s. 4889).

Kun puhemiehen menettelytapaehdotus on hyväksytty ja päätökset perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävästä lakiehdotuksesta tehty, toteaa puhemies tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten kohtalon. Mikäli ehdotus kiireelliseksi julistamisesta on tullut hylätyksi ja lakiehdotukset hyväksytty jätettäväksi lepäämään, puhemies toteaa: »Hyväksytyn menettelytavan mukaan on eduskunta näin ollen päättänyt hyväksyä myös muut toisessa käsittelyssä päätetyt lakiehdotukset jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.» Ks. 1957 vp ptk s. 4896.

käsittelytapaa ei voida enää muuttaa: menettelytaparatkaisu on katsottava eduskunnan »jo tekemäksi päätökseksi», jonka vastaisia ehdotuksia puhemies ei voi ottaa äänestyksen alaiseksi.

Tekninen lepäämään jättäminen eroaa niin selvästi tavallisen lain lepäämään jättämisestä, ettei sitä voida luokitella lepäämään jättämissäännöstöön kuuluvaksi hämärtämättä ilmaisulle VJ 66,7 §:stä johdettavaa merkityssisältöä. Kysymyksessä ei ole vähemmistön vallankäyttö. On kehittynyt uusi valtiopäiväjärjestykseen sisällymätön käsittelyjärjestys, joka vain ulkonaisesti muistuttaa lakiehdotuksen jättämistä lepäämään. Menettelytavan kehittämisen syynä on ollut perustuslain säätämisyjärjestyksen runsaasta käyttämisestä johtuvat käsittelytapavaikkeudet. Tekninen lepäämään jättäminen voidaan luonnehtia omalaatuisen perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttöä täydentäväksi mekanismiksi.⁵⁷ VJ 35 §:n mukaan lakiehdotuksen käsittelyä voidaan siirtää valtiopäiviltä toisille, mikäli asiaa ei ole ehditty käsitellä loppuun niillä valtiopäivillä joille ehdotus annettiin. Lakiehdotuksen käsittelyä ei sensijaan voida jatkaa vaalikaudelta toiselle. Mikäli lakiehdotusta ei ehditä käsitellä loppuun vaalikauden viimeisillä varsinaisilla valtiopäivillä, lakiehdotus raukeaa, ja saman lakiehdotuksen käsittely on vaalien jälkeen kokoontuvilla valtiopäivillä aloitettava alusta uuden esityksen tai aloitteen pohjalta. VJ 35 §:n sisältämä vaalikausia koskeva diskontinuiteettiperiaate on ilmeisesti vaikuttanut teknisen lepäämään jättämismenettelyn kehittymiseen.^{57a}

Kun perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksyttyihin lakiehdotuksiin liittyviä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltä-

⁵⁷ Teknisen lepäämään jättämismenettelyn perustuslainmukaisuutta ei ole kiistetty. Mikäli sitä pidetään tavanomaisen kehityksen mukanaan tuomana uutena käsittelyjärjestyksenä, joka täydentää valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä, ei sitä vastaan liene huomauttamista.

Tekninen lepäämään jättäminen on ilmeisen tarkoituksenmukainen menettelytapa, sillä se estää perustuslain vastaisten tai epätarkoituksenmukaisten eduskunnan päätösten syntyminen. Se ei myöskään muuta vähemmistön asemaa, mikäli menettelytapaa tarkastellaan käsittelymuutosäännösten hierarkkian näkökulmasta. (Ks. Saraviita, *Analys* s. 75 ss.). Käytännöllisenä etuna teknisestä lepäämään jättämismenettelystä seuraa, että tarvitaan vähemmän äänestyksiä, välttyään pöydällepanolta ja vaalien jälkeen koko lainsäädäntöuudistus tulee käsittelyyn kokonaisuutena.

^{57a} Kastari on kiinnittänyt kirjoittajan huomion teknisen lepäämään jättämisen ja VJ 35 §:n väliseen vuorovaikutukseen.

viä lakiehdotuksia ei ole vaalikauden sisällä sovellettavaan tapaan voitu siirtää vaalikaudelta toiselle, on jouduttu turvautumaan tekniseen lepäämään jättämismenettelyyn. Kun teknisesti lepäämään jätettävän lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä ei käytännössä III käsittelyssä erikseen äänestetä, jää lakiehdotus VJ 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla käsittelemättä loppuun. Tekninen lepäämään jättämismenettely on näinollen VJ 35 §:n vastainen menettelytapa. Se on saavuttanut niin laajan käytön, että sitä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisen tapaoikeuden piiriin kuuluvana säännöstönä, joka on murtanut VJ 35 §:ssä tarkoitetun vaalikausien välisen diskontinuiteettiperiaatteen.

Eduskuntakäytännössä on jouduttu ratkaisemaan tilanne, jolloin teknisen lepäämään jättämisen rinnalla on ehdotettu käytettäväksi VJ 66,7 §:ssä säänneltyä lepäämään jättämismenettelyä. Käsiteltäessä samaan hallituksen esitykseen sisältyneitä useita lakiehdotuksia, joista osa on edellyttänyt tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja osa perustuslain säätämisyjärjestystä, on sattunut, että kansanedustajat ovat ehdottaneet tavallisten lakien jättämistä lepäämään VJ 66,7 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Puhemiehet ovat tällöin joutuneet tekemään valinnan hyväksytyn menettelytapaehdotuksen sisältämän teknisen lepäämään jättämisen ja VJ 66,7 §:ssä säännellyn lepäämään jättämismenettelyn välillä. Käytännössä on tällaisessa tilanteessa — perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamisen tultua estetyksi — lepäämään jättämissäännöstön soveltaminen syrjäytynyt teknisen lepäämään jättämismenettelyn edessä ja lepäämään jättämistä tarkoittanut ehdotus jätetty huomiotta.⁵⁸

Sääntö, jonka mukaan tekninen lepäämään jättäminen syrjäyttää

⁵⁸ Vuoden 1947 valtiopäivillä käsiteltiin hallituksen esitykseen n:o 25/1947 vp sisältyneitä ehdotuksia valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n muuttamisesta ja laiksi kansanedustajan oikeudesta eläkkeeseen. Lakiehdotusten kolmannen käsittelyn alussa hyväksyttiin tyypillinen teknisen lepäämään jättämisen sisältänyt menettelytapa (Ks. 1947 vp ptk s. 1345 s.). Käsitteilyn kuluessa ehdotettiin kansanedustajan oikeutta eläkkeeseen tarkoittaneen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen jättämistä lepäämään (s. 1346) ja ehdotusta kannatettiin (s. 1347). Kun perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitelty lakiehdotus tuli hyväksytyksi lepäämään puhemies totesi: »Alussa hyväksytyn menettelytavan mukaan on tämäkin lakiehdotus (tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus) jätetty lepäämään yli vaalien» (s. 1351). Puhemies ei maininnutkaan ehdotusta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävän lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään.

tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyn lakiehdotuksen lepäämään jättämisen on hyväksyttävä, mikäli kiinnitetään huomiota lepäämään jättämissäännösten tarkoitukseen. Kun VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä hyväksyttävän lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamisehdotuksen hylkäämismahdollisuus tuottaa vähemmistölle lepäämään jättämissäännösten vaikutusta tuntuvoimman vaikutusvallan, ei viimeksi mainitun syrjäytyminen heikennä vähemmistöjen asemaa. Ei myöskään voida väittää, että vähemmistö menettäisi jonkin edun vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Vaalien jälkeen voidaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty, teknisesti lepäämään jätetty lakiehdotus hyväksyä vain, mikäli perustuslain säätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytty lakiehdotus hyväksytään lopullisesti vähintään 2/3 osan enemmistöllä annetuista äänistä.

Lepäämään jättämissäännösten ja teknisen lepäämään jättämisen konkurrenssitilanteen ratkaisu yksinkertaisessa käsittelyjärjestyksessä enemmistöpäätöksellä hyväksytyn menettelytaparatkaisun mukaisesti ja ilmeisesti VJ 35 §:n ja VJ 66,7 §:n säännösten vastaisesti ei ehkä ole legalistisesti ajatellen tyydyttävä. Sanamuodon mukaan tulkiten ei voi olla perustuslain mukaista, että pätevä lepäämään jättämisehdotus jätetään huomiotta menettelytaparatkaisun perusteella. Jos kuitenkin menettelyä tarkastellaan pragmaattisesti, se on hyväksyttävä: kysymyksessä on päätöksenteon rationalisointimenetelmä, joka ei lainkaan kosketa lepäämään jättämissäännösten ydintä, vähemmistön vaikutusvaltaa. Mikäli sitä ei sovellettaisi, voisi eduskunnan vähemmistö ulottaa lepäämään jättämissäännösten vaikutuksen ulos säännellyistä uomistaan purkamalla perustuslain säätämisyjärjestyksen täydennykseksi kehittyneen teknisen lepäämään jättämismenettelyn.⁵⁹

⁵⁹ Kastari, Poikkeus perustuslaista, s. 956 s. kirjoittaa, että jakamalla jonkin institution säännökset kahteen eri lakiin ja järjestämällä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyn lain sisältö riippumaan tavallisessa järjestyksessä käsitellyn lain säännöksistä, voitaisiin perustuslainsuoja tehdä viimeksi mainitun muuttamisen kiertotietä käyttämällä itse asiassa merkityksettömäksi. Kastari siis näkee riskitekijöitä järjestelyssä, jonka käytännölliseen suorittamiseen tekninen lepäämään jättäminen liittyy. Ks. myös s. 960 s.

7. VALTIOPÄIVÄT, JOILLE PÄÄTÖKSENTEKO LEPÄÄMÄÄN JÄTETYSTÄ LAKI- EHDOTUKSESTA SIIRTYY

VJ 66,7 §:n mukaan lakiehdotus jää lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Suoraan säännöksen indikatiivimuodosta voidaan johtaa kielto päättää eduskunnassa lepäämään jättämiskäytännön yhteydessä tai muulloin lepäämään jätetyn lakiehdotuksen jatkokäsittelystä muilla kuin VJ 66,7 §:ssä tarkoitetuilla valtiopäivillä. Päädetessä lepäämään jättämisestä ei voida varmasti ennustaa, millä varsinaisilla valtiopäivillä asia tulee uudelleen käsiteltäväksi, sillä lepäämään jättämisen jälkeen suoritettu eduskunnan hajotus saattaa muuttaa laskelmia siitä, milloin ensimmäiset vaalien jäljestä pidettävät varsinaiset valtiopäivät alkavat.⁶⁰

VJ 66,7 §:n sanamuotoa tulkiten voidaan säännöksestä johtaa kielto käsitellä lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia ylimääräisillä valtiopäivillä. Lepäämään jätettyä lakiehdotusta ei myöskään voida ottaa käsittelyn kohteeksi samalla vaalikaudella ennen vaaleja.⁶¹

7.1. Päätös lepäämään jättämisestä vaalien jälkeen jatkuvilla valtiopäivillä

Vuodesta 1945 alkaen on eduskunnan katsottu voivan jatkaa valtiopäiviä vielä vaalipäivien jälkeen.⁶² Mikäli tietty lakiehdotus äänestetään lepäämään vaalien jälkeen toimintaansa jatkavan eduskunnan täysistunnossa, voidaan kysyä, mille valtiopäiville lakiehdotus jää lepäämään. Valittavana on kaksi vaihtoehtoa: joko lakiehdotus otetaan käsiteltäväksi niillä valtiopäivillä, jotka aloittavat toimintansa uusien edustajien saatua valtakirjansa ja kokoonnuttua, tai niillä, jotka kokoontuvat vasta, kun lepäämään jättämistä tarkoittaneen päätöksenteon jälkeen on toimitettu uudet eduskuntavaalit.

⁶⁰ Kastari, Eduskunnan hajotus s. 179, kirjoittaa, että lepäämään jätetty lakiehdotus on otettava käsiteltäväksi eduskunnan hajotuksen jälkeen katkenneiden valtiopäivien jälkeisillä valtiopäivillä.

⁶¹ Yllä tekstissä selostettuja VJ 66,7 §:stä johdettuja sääntöjä on eduskuntakäytännössä poikkeuksetta noudatettu.

⁶² Vuonna 1945 toimitettiin vaalit maaliskuun 17 ja 18 päivinä, mutta val-

VJ 66,7 §:n semanttisen ja syntaktisen tulkinnan varassa suoritettun tulkinnan mukaisesti kysymys vaikuttaa verraten yksinkertaiselta. Lepäämään jättämismenettely on säännelty yhdessä lauseessa, jossa säädetään mm. »jää lakiehdotus ... semmoisena kuin se kolmannessa käsittelyssä hyväksyttiin, lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin». Lukijalle ei voine jäädä epäselväksi, etteikö tuosta indikatiivimuotoisesta lauseesta johdettava normiväite edellyttä, että säännöksessä tarkoitetut vaalit on pidettävä lepäämään jättämistä merkinneen ratkaisun jälkeen. Sanamuoto viittaa tulkintaan, jonka mukaan lakiehdotuksen käsittelyä voidaan jatkaa vasta seuraavien vaalien jälkeen, mikäli lepäämään jättäminen suoritetaan vaalien jälkeen toimintaansa entisessä kokoonpanossa jatkavan eduskunnan istunnossa. Muutoinhan lepäämään jättämismenettelyn ja sitä seuraavan ainoan käsittelyn väliin ei jäisi vaaleja.⁶³

Huolimatta VJ 66,7 §:n kieliasun selvyydestä ei kirjallisuudessa ole päädytty sen mukaisiin tulkintatuloksiin. Kysymykseen syventyneet tutkijat ovat esittäneet tulkinnan, jonka mukaan vaalien jälkeen toimintaansa jatkavan eduskunnan täysistunnossa lepäämään jätetty lakiehdotus on toistamiseen käsiteltävä jo ennen lepäämään jättämistä vaaleilla valitun, uuden eduskunnan ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä.⁶⁴ Kysymystä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan pyynnöstä Ahlan, Kairan ja Y. W. Puhakan sekä E. H. I. Tammion toimesta.⁶⁵

tiopäivät lopetettiin vasta seuranneen huhtikuun 4 päivänä. Vuonna 1948 pidettiin vaalit säännölliseen aikaan heinäkuun 1 ja 2 päivinä, mutta eduskunta lopetti työnsä vasta heinäkuun 14 päivänä. Vuonna 1951 toimitettiin vaalit heinäkuun 1 ja 2 päivinä, mutta vanha eduskunta jatkoi työtään heinäkuun 22 päivään saakka. Viimeksi näin meneteltiin vuonna 1970 eduskunnan kokoontuessa täysistuntoon maaliskuussa vielä vaalipäivien jälkeen. Kaira kertoo, että tämä menettelytapa katsottiin eduskuntakäytännössä mahdolliseksi Kastarin väitöskirjatutkimuksessa esitettyjen näkökohtien perusteella. Ratkaisevina olivat päätelmät kansanedustajain toimikauden alkamisesta ja päättymisestä. Ks. Kairan lausunto perustuslakivaliokunnalle 1953 vp Asiak IV—V II.

⁶³ Kaira ei ole päätenyt edes sanamuodon mukaisen tulkinnan kautta edellä tekstissä esittämiäni näkökohtia vastaavaan päätelmään. Ks. Kairan lausuntoa perustuslakivaliokunnalle 1953 vp Asiak IV—V, II. Palaan seuraavassa lähemmin tarkastelemaan mainittua lausuntoa.

⁶⁴ Ks. 1953 vp Asiak IV—V, II/lepäämään tai vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen vireillepano. Asiakirjoihin sisältyvät Y. W. Puhakan, Kairan ja Ahlan kirjalliset asiantuntijalausunnat. Ks. myöskin prvl 1/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1954 vp Asiak I. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei ehditty antaa

Käsitellessään vaalien jälkeen vielä koolla olevan eduskunnan istunnossa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyn jatkamisen aloittamisaikaa Kaira päätyi tulkintaan, jonka mukaan käsittely voidaan aloittaa heti jo valitun uuden eduskunnan kokoonnuttua.⁶⁶ Hän kirjoittaa VJ 66,7 §:n ja 67,1 §:n säännöksiä tarkastellessaan, ettei perustuslain sanamuoto huomioon ottaen voida vastata kysymykseen, mille valtiopäiville vaalien jälkeen vielä koolla olevan eduskunnan toimesta lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely siirtyy. Tämän todettuaan Kaira ryhtyy etsimään lisänäkökohtia lepäämään jättämissäännösten funktioista. Kaira toteaa lähes merkityksettömiksi väitteet siitä, että lepäämään jättämissäännöstö olisi jonkinlainen kansanäänestyksen korvike, jonka välityksellä valitsijat voisivat ratkaista lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittaman yhteiskunnallisen kysymyksen. Kaira ei edennyt argumentoinnissaan kovinkaan pitkälle lepäämään jättämissään-

vuoden 1953 valtiopäivillä, joten valiokunnan kannanotto ja asiantuntijalausunnat sisältyvät eri vuosien asiakirjoihin. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä oli ensi sijassa tasavallan presidentin vahvistamatta jättämien lakiehdotusten esille ottamisen oikea ajankohta. Valiokunnan suorittama tutkimus keskittyi näin ollen HM 19,2 §:n säännöksen tulkintaan. Eduskunta voi uusien vaalien jälkeen uudestaan hyväksymällä tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen saattaa lain voimaan ilman vahvistusta. VJ 73 §:n mukaan lepäämään jätetyn ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen käsittely on vireillepantava ensimmäisillä vaalien jälkeisillä varsinaisilla valtiopäivillä.

Puhemiesneuvosto toimitti perustuslakivaliokunnalle kirjelmän, jossa todettiin eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n edellyttävän, että puhemiesneuvosto laatii uusien vaalien jälkeen kokoontuville ensimmäisille valtiopäiville eduskunnalle esiteltäväksi luettelon eduskunnan lepäämään jättämistä ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämistä lakiehdotuksista. Kirjelmän mukaan puhemiesneuvostossa oli esitetty kysymys, koskeeko mainittu säännös sellaistakin tapausta, jolloin valtiopäivien jatkuessa uusien vaalien jälkeen, lepäämään jättäminen on tapahtunut vaalien toimittamisen ja valtiopäivien päättymisen välisenä aikana tai tasavallan presidentin kirjelmä vahvistamatta jättämisestä on saapunut eduskunnalle sanottuna vaalien jälkeisenä aikana. Puhemiesneuvosto pyysi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa näistä kysymyksistä. Ks. puhemiesneuvoston kirjelmä 10.2.1954/lepäämään tai vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen vireillepano/1953 vp Asiak IV—V, II.

⁶⁵ Yllä mainituista tutkijoista vain Ahla, Kaira ja Puhakka laativat kirjallisen asiantuntijalausunnon, joten Tammion esittämiä näkökohtia ei voida tässä yhteydessä tarkastella.

⁶⁶ Ks. Kairan lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 5 (1953 vp Asiak IV—V, II).

nöston tarkoitusten erittelyssä. Hän ei puuttunut eduskunnan uudistamiskomitean esittämiin perusteluihin säännösten omaksumiselle. Pääosin pragmaattisia näkökohtia esittämällä hän päätyi väittämään, että lepäämään jättämissäännösten keskeisenä tarkoituksena on, että lakiehdotus tulee käsiteltäväksi kahdessa eri eduskunnassa. Kaira katsoi lepäämään jättämissäännösten merkitsevän vähemmistösuojaa ja uskoi riittäväksi suojauksen kannalta sen, että sama lakiehdotus tulee käsiteltäväksi kahden eri lainsäätäjäkunnan edessä. Hän ei lainkaan kiinnittänyt huomiota aikatekijään; siihen, että lepäämään jättämisen ja vaalien välinen aika on oleellinen vähemmistön vaikutusvaltaa arvioitaessa.

Toisena pragmaattisena perusteluna Kaira viittaa »eduskunnan työskentelyn yleisjärjestelmään». Hän katsoi, että merkitsisi vaalikausien välisen jatkuvuuden kannalta »räikeätä poikkeusta», jos jokin lepäämään jätetty lakiehdotus ei tulisikaan käsiteltäväksi välittömästi seuraavalla vaalikaudella, vaan siirtyisi kokonaisen vaalikauden yli. Tällä kohden Kaira ei kuitenkaan ottanut huomioon, että lepäämään jättämissäännösten alkuperäismuodon soveltamisaikaan oli voimassa diskontinuiteettiperiaate valtiopäivien välillä vaalikauden sisälläkin. Mielestäni vaalikausijärjestelmän rakenteelliset erikoisuudet eivät niin ollen ole kovinkaan vakuuttavia näkökohtia analysoitaessa säännöstä, joka omakuttiin oleellisesti nykyistä vastaavassa muodossa ennen Kairan selostamalla tavalla toimivan vaalikausijaoittelun järjestämistä.⁶⁷

Ahla päätyi Kairan tutkimustulosta muistuttavaan päätelmään ja lähes samoilla perusteilla. Ahla totesi, että lepäämään jättämissäännöstö esiintyi Suomen valtiosäännössä ensimmäisen kerran vuoden 1869 VJ:n 71 §:ssä perustuslakia koskevana ja 1906 VJ:ssä se »otettiin käyttöön myös tavallisissa lainsäädäntöasioissa, mikä selvästi oli yhteydessä yksikamarijärjestelmän omaksumisen kanssa». Ahla tarkastelee yksi-

⁶⁷ Ks. Kairan lausunto 1953 vp Asiak IV—V, II/lepäämään tai vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen vireillepano s. 5 ss. Kaira selostaa ainoan käytettävissä olevan ennakkotapauksen, perustuslain säätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytyn ehdotuksen laiksi eräisiin kiinteistönluovutuksiin sisältyneiden kohtuuttomien kauppaehtojen tarkistamisesta vuoden 1948 valtiopäivillä. Tuo perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitelty lakiehdotus hyväksyttiin lepäämään vaalien jälkeen vielä koossa olleilla varsinaisilla valtiopäivillä ja otettiin ainoan käsittelyyn heti uusien valtiopäivien alettua. Kun tapaus lienee ainoa lajiaan ja sen käsittelyn aikana tuskin on syvennytty esillä olevaan problematiikkaan, ei sitä nähdäkseni voida pitää kovinkaan vakuuttavana ennakkotapauksena.

tyiskohtaisesti eduskunnan uudistamiskomitean mietinnössä esitettyjä perusteluja lepäämään jättämissäännöstön säätämiselle todeten mm. että komitea pyrki estämään eduskunnan politiikassa syntyvät äkilliset muutokset ja »sorron enemmistön puolelta». Ahla kiinnittää myös huomiota komitean perusteluun, jonka mukaan lepäämään jättämissäännöstön tarkoituksena katsottiin olevan estää hätäisten päätösten syntyminen ja varmistaa, että lakiehdotukset perustuvat huolelliseen harkintaan ja maassa vakiintuneeseen mielipiteeseen. Ahla toteaa senkin, ettei eduskunnan uudistamiskomitea lainkaan väittänyt, että lepäämään jättämissäännöstö merkitsisi valitsijoille tilaisuutta ilmaista mielipiteensä erimielisyyttä aiheuttaneesta lainsäädäntökysymyksestä, jolloin ratkaisu jätettäisiin vaaleissa kansan tehtäväksi. Näihin näkökohtiin perustuen Ahla päätyi toteamukseen, jonka mukaisesti lepäämään jättämissäännöstön pääasiallisena merkityksenä on, että asian käsittely siirretään vaalikaudesta toiseen. Asia tulee käsitellyksi ja harkituksi kaksilla valtiopäivillä, jotka kuuluvat vaalien toisistaan erottamiin eri vaalikausiin. Tähän perustaen Ahla päätyi ratkaisuun, jonka mukaan vaalien jälkeen toimintaansa jatkavilla valtiopäivillä lepäämään jätetty lakiehdotus on otettava käsiteltäväksi välittömästi uuden eduskunnan kokoonnuttua.⁶⁸

Kaira ja Ahla eivät kiinnittäneet huomiota VJ 66,7 §:n semanttiseen tulkintaan. Päätelyä vastaan voidaan lisäksi kohdistaa huomautus, että he suorittivat valikointia tarkastellessaan eduskunnan uudistamiskomitean esittämiä perusteluja lepäämään jättämissäännöstön omaksumiselle. Niinpä Ahla ei painottanut komitean esittämää näkökohtaa, jonka mukaan lepäämään jättämissäännöstön tarkoituksena oli estää »sorto enemmistön puolelta». Hän ei pitänyt olennaisena lepäämään jättämissäännöstölle tarkoitettua lainsäädäntöä jarruttavaa vaikutusta, vaan painotti erikoisesti toista komitean esittämää lepäämään jättämissäännöstön omaksumisen perustelua: pyrkimystä korkeatasoiseen lainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunnalle antamassaan kirjallisessa asiantuntijalauseunnossa Y. W. Puhakka päätyi Kairan ja Ahlan kannasta poikkeavaan tulkintatulokseen. Hän katsoi, että vaalien jälkeen vielä koolla olevilla valtiopäivillä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyä ei voida aloittaa heti uusien valtiopäivien kokoonnuttua, sillä tuo menettely-

⁶⁸ Ks. Ahlan lausunto, 1953 vp Asiak IV—V/lepäämään tai vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen vireillepano.

tapa »riistää lepäämään jättämissäännöstöltä sille tarkoitetun merkityksen». Puhakan keskeisenä argumenttina oli väite, jonka mukaan lepäämään jättämissäännöstöllä on valitsijoille tahdottu varata vaaleissa tilaisuus ilmaista mielipiteensä lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta.⁶⁹

Perustuslakivaliokunta syventyi puhemiesneuvoston kirjelmässä esitettyyn kysymykseen vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten jatkokäsittelyn alkamisen oikeana pidettävästä ajankohdasta ja päättyi hyväksymään Ahlan ja Kairan esittämät näkökohdat.⁷⁰ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa — vaikka siinä viitataankin puhemiesneuvoston esittämään tiedusteluun — ei otettu kantaa lepäämään jättämissäännöstön tulkinnan kohdalla. Näin valiokunta välttyi ratkaisemasta kysymystä, millä valtiopäivillä on käsiteltävä sellainen lakiehdotus, jonka lepäämään jättämisestä on päätetty vielä vaalien toimittamisen jälkeen koolla olevassa eduskunnassa. Kannanottoa ei voida perustelluitta ulottaa koskemaan lepäämään jättämissäännöstöä. HM 19,2 §:n säännös vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten uusintakäsittelystä sisällytettiin perustuslakiin lepäämään jättämissäännöstön jälkeen. Vaikka lepäämään tai vahvistamatta jätetyille lakiehdotuksille tarkoitettu käsittelyjärjestys vaalien jälkeen kokoontuvilla valtiopäivillä onkin säännelty samassa lainkohdassa (VJ 73 §) ei kummastakaan säännöstöstä voida tehdä toista koskevia päätelmiä.

Kuten edellä jo on todettu, pidän VJ 66,7 §:n sanamuotoa tällä kohdin aivan selvänä. Säännöksen indikatiivimuodosta johdutaan yksinkertaisen tulkintaoperaation kautta normiväitteeseen, jonka mukaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely on aloitettava vasta, kun lepäämään jättämistä estäneiden jälkeen on suoritettu eduskuntavaalit. Mikäli näin ei ajateltaisi, jouduttaisiin lisäksi toteamaan, että säännös on muovattu vastoin syntaksisääntöjä; ilmaisujen »käsittelyssä hyväksyttiin» ja »vaalien jäljestä» suhde muuttuisi alkuperäisestä. Ilmaisui-

⁶⁹ Ks. 1953 vp Asiak III—IV/lepäämään tai vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen vireillepano.

⁷⁰ Ks. prvl 1/1954 vp Asiak I. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon valtiovarainvaliokunnalle valiokunnan pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, onko menetelty virheellisesti, kun vuoden 1950 valtiopäivillä tehdyn laki-aloitteen n:o 21 johdosta samoilla valtiopäivillä hyväksytyn, varojen varaamista vähävaraisille myönnettäviä sähköistämislainoja varten koskevan, tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen käsittely oli pantu vireille vasta vuoden 1954 valtiopäivillä. Perustuslakivaliokunta vastasi samassa lausunnossa niihin puhemiesneuvoston esittämiin kysymyksiin, jotka koskettivat samoja asioita.

»vaalien jäljestä» ei tällöin liittyisikään lepäämään jättämistratkeisuun, vaan virkkeen ulkopuolisiin tekijöihin.

Ahlan ja Kairan argumentointia tarkasteltaessa ei voi välttää ajatukselta, että heidän esittämänsä tulkintasuositusten taustalla on lausumattomaksi jäänyt pragmaattinen päämäärä: tahto nopeuttaa lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyä. Vielä on otettava huomioon, että nyt käsiteltävänä olevaa ongelmaa ei voinut esiintyä lepäämään jättämissäännösten säätämisen aikaan, eikä vielä 1928 VJ:n voimaantultuaan. Tästä puolestaan seuraa, ettei VJ 66,7 §:n teleologiselle tulkinalle ja siihen liittyville semanttisille ja syntaktisille näkökohdille ole tarkoituksenmukaista antaa ratkaisevaa asemaa.

Mikäli Ahlan, Kairan ja Puhakan tavoin lähdetään etsimään argumentteja VJ 66,7 §:n sanamuodon ulkopuolelta, näyttää siltä, että mainitut tutkijat eivät ole onnistuneet täysin tyydyttävästi selostamaan lepäämään jättämissäännösten funktioita. Ahla, joka on tarkimmin perehtynyt lepäämään jättämissäännösten taustaan, ei ole kiinnittänyt huomiota siihen, että verolain säätämijärjestyksen muutosta, joka sallii veron alentamista taikka kumoamista tarkoittavan lakiehdotuksen lepäämään jättämisen, perusteltiin juuri viittaamalla valitsijain mahdollisuuteen ratkaista verotuskysymys.⁷¹ Toisaalta on totta, että lepäämään jättämissäännösten alkuperäismuodon omaksumisvaiheessa ei — vastalauseita lukuunottamatta — kiinnitetty huomiota ainakaan virallislähteissä lepäämään jättämissäännösten tehtävään toimia mekanismina, jota käyttäen valitsijat voisivat ratkaista lainsäädäntökysymyksen. Näyttää siltä, että tuo vaikutus muotoutui ja liittyi lepäämään jättämissäännösten ihmisten mielissä säännösten voimaantulon jälkeen.

Kirjoittajat eivät nähdäkseni ole riittävästi painottaneet sitä, että tavallisessa lainsäätämijärjestyksessä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättämiskielto omaksuttiin yksikamarijärjestelmään siirtymisen yhteydessä tarkoituksella muodostaa lainsäädäntöprosessiin sisäinen hidaste. Mikäli Kairan ja Ahlan suosittama tulkintavaihtoehto hyväksytään, menettää lepäämään jättämissäännöstö oleellisesti jarruttavaa vaikutustaan — niin suositeltavaa kuin sen poistaminen lainsäädäntötyön rationalisoimiseksi olisikin — silloin, kun lakiehdotuksia käsitellään kolmannessa käsittelyssä vaalien jälkeen vielä koolla olevassa eduskunnassa.

⁷¹ Ks. ed. s. 47 s.

Ei kuitenkaan voida kiistää näkökohtaa, että lepäämään jättämissäännösten eräänä tarkoituksena oli myös lainsäädännön teknisen tason kohottaminen. Tämä vaikutus saavutetaan jo sillä, että lepäämään jätetty lakiehdotus joutuu käsittelyyn kahden eri lainsäätäjäkunnan edessä.

Osa teleologisesta tulkinnasta johtuvasta aineistosta johtaa puoltamaan tulkintavaihtoehtoa, jonka mukaan vaalien jälkeen vielä koossa olevilla valtiopäivillä käsiteltävien lakiehdotusten lepäämään jättäminen lykkää asian käsittelyn vain kohta kokoontuvien uusien valtiopäivien käsiteltäväksi. Toisaalta lepäämään jättämissäännöstölle alun perin tarkoitettu hidastava vaikutus eliminoiduu tällöin lähes täysin. Lepäämään jättämissäännöstöä pragmaattisesti tarkastellen todetaan vielä, että lepäämään jättäminen on lainsäädäntökehityksen kannalta kielteinen ratkaisu, jonka tehon lisäämiseen ei liene erityistä syytä. Tämä näkökohta puolestaan johtaisi sallimaan lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyn odottamatta uusia vaaleja. Kannanmäärittely kahden tulkintavaihtoehdon kohdalla tällä kohden on näin ollen varsin hankalaa. Olen valmis asettumaan VJ 66,7 §:n sanamuodon mukaisen tulkinnan kannalle, ja toteamaan, että vaalien jälkeen vielä koossa olevilla valtiopäivillä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely voidaan aloittaa vasta sen jälkeen toimitettavien eduskuntavaalien jälkeen kokoontuvilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Korostan kuitenkin, että vastakkaisen tulkintavaihtoehdon tueksi, jonka mukaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely voitaisiin aloittaa välittömästi kokoontuvilla seuraavilla valtiopäivillä, on esitettävissä varteenotettavia näkökohtia.

VIII LUKU

PÄÄTÖKSENTEKO LEPÄÄMÄÄN
JÄTETYSTÄ LAKIEHDOTUKSESTA

1. TÄYSISTUNTOA VALMISTELEVA VAIHE

Lakiehdotuksen äänestäminen lepäämään merkitsee poikkeusta VJ 35 §:n sisältämästä yleissäännöstä, jonka mukaan eduskunta ei voi jatkaa saman asian käsittelyä vaalikaudelta toiselle.

Vaalikauden aikana kokoontuvien varsinaisten valtiopäivien välinen lainsäädäntöasiain kontinueettiperiaate tehostaa eduskunnan työskentelyä. Tietyn lakiehdotuksen käsittelyn jäätyä valtiopäivien päättyessä kesken, jo suoritettuja käsittelyvaiheita ei tarvitse toistaa alkaneilla uusilla varsinaisilla valtiopäivillä. Lakiehdotuksen käsittely jatkuu siitä, mihin se edellisillä valtiopäivillä päättyi. Lepäämään jätettyjen samoin kuin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä lepäämään hyväksyttyjen ja vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten käsittelyn jatkaminen vaalien jälkeisillä valtiopäivillä sensijaan ei osoita pyrkimystä eduskuntakäsittelyn rationalisoimiseen. Jatkokäsittely on eräänlainen ratifioimisvaihe: valmis parlamentin päätös alistetaan uuteen käsittelyyn lainsäädäntöuudistuksen kannatuksen mittaamiseksi.

Vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten kohdalla tahdotaan varmistua siitä, että presidentin käytettyä veto-oikeutta eduskunta tästä huolimatta ja lykkäytymisen jälkeenkin uudestaan tahtoo hyväksyä saman lakiehdotuksen. Perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksytty lakiehdotus käsitellään kahden kolmasosan määräenemmistösäännöstä soveltaen, jotta voitaisiin todeta, onko paine perustuslain muuttamiseksi tai

poikkeuksen säätämiseksi siitä säilynyt lykkäyksestä huolimatta niin voimakkaana, että huomattavan suuri enemmistö kansanedustajista on valmis hyväksymään muutoksen. Lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohdalla mitataan, ovatko tavallisen lain tasolla säädettyä enemmistön ja vähemmistön välillä todetun konfliktin osapuolten voimasuhteet pysyneet ennallaan: ennen vaaleja enemmistöpäätöksellä hyväksytyn, sittemmin vähemmistön toimesta lepäämään jätetyn lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä tarkistetaan, onko eduskunnan yksinkertainen enemmistö vielä lakiehdotuksen hyväksymisen kannalla.

Kaikkien mainittujen lakityyppien käsittelyjärjestystä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä voidaan luonnehtia toteamuksin, että ennen kannatuksen säilymisen mittaamista täysistunnossa suoritetaan lakiehdotusten tarkastaminen valiokuntakäsittelyssä ensi sijassa siksi, että todettaisiin, vastaavatko lakiehdotukset lykkääntymisen aikana tapahtunutta kehitystä. Lakiehdotusten käsittelyjärjestyksen yksinkertaisuus, mm. suuren valiokunnan käsittelyvaiheen puuttuminen, johtuu toisaalta siitä, että muutoksen tekeminen on estetty, ja myös siitä, ettei ehdotuksia koskevaa uutta informaatiota juuri tarvita.

Lepäämään jättämissäännösten alkuperäisenä tehtävänä oli turvata eduskunnan vähemmistöille valta jarruttaa lainsäädäntötoimin suoritettavan yhteiskunnan kehittämisprosessin tahtia. Säännösten pitkän soveltamiskauden aikana tapahtuneesta yhteiskunnallisesta kehityksestä johtuu, että hidastefunktioon liittyy nykyisin verraten usein mahdollisuus kokonaan estää lainsäädäntöuudistus. Jos erimielisyys lakiehdotuksesta jää eduskuntaryhmien elintärkeinä pidettyjen kysymysten ulkopuolelle, ei lepäämään jättämiseen tarttuminen kuitenkaan aina merkitse turvautumista kehittyneeseen lainsäädännön estämisvaltaan. Pelkkä viittaaminen mahdollisuuteen, että tietty — esim. määräaikainen lainsäädäntöuudistus — voidaan lepäämään jättämisellä estää, riittää usein taivutustoimenpiteeksi, jolla enemmistö suostutellaan molempia osapuolia tyydyttävään lopputulokseen. Ratkaisu sisällytetään joko toisessa käsittelyssä lepäämään jättämishenkauksen kohteeksi joutuneeseen lakiehdotukseen tai sen tultua äänestetyksi lepäämään, vähemmistön vaatimukset otetaan huomioon välittömästi lepäämään jättämispäätöksen jälkeen käsiteltäväksi otetussa uudessa samaa asiaa koskevassa lakiehdotuksessa.

Molemmat lepäämään jättämissäännösten tuottamat vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöön — hidaste- ja painostusfunktio — toteutuvat jo

ennen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeistä käsittelyä. Uusintakäsittelyä koskevien normien tulkinnassa ei näin ollen voida pitää kovinkaan vakuuttavina näkökohtia, joiden mukainen tulkinta johtaa vähemmistövallan ylläpitämiseen tehokkaana. Lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta tehtävä päätös vaalien jälkeisillä valtiopäivillä on suoraviivainen, demokratian enemmistöperiaatteen mukainen ratkaisu.

Vaikka lepäämään jättämissäännöstön merkitsemä poikkeus vaalikausien välisestä diskontinueettiperiaatteesta ei johdukaan pyrkimyksestä eduskunnan päätöksenteon rationalisoimiseen, voitaneen vaalien jälkeistä käsittelyä koskevien säännösten tulkinnassa antaa jonkin verran enemmän painoa pragmaattisille näkökohdille kuin lepäämään jättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisalan ja sen rajoitussäännösten tulkinnassa. Tämän näkökohdan tueksi voidaan viitata siihen, että lepäämään jättämissäännöstön uudistuksen yhteydessä (1928 VJ) pyrittiin ensisijaisesti menettelyn rationalisointiin eikä muutoksiin säännöstön vaikutuksissa. Tulkintasuosituksille, jotka johtavat enemmistöperiaatteen soveltamisen kannalta kielteisiin lopputuloksiin — estävät eduskunnan enemmistöä hyväksymästä lepäämään jätettyä ja tarkoituksenmukaiseksi katsomaa lakiehdotusta — ei voida osoittaa teleologista taustaa. Tällä kohdin on kuitenkin jo ennakolta huomautettava, että lepäämään jättämissäännöstön sisältämä painostusfunktio on ikäänkuin heijastunut vaalien jälkeiseen käsittelyyn siten, että useat käytännössä noudatetut tulkinnat näyttävät toimivan vähemmistöjen etujen suuntaan vielä vaalien jälkeisessäkin käsittelyssä.

2. KÄSITTELYN ALOITTAMINEN

Eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n mukaan puhemiesneuvoston tulee ensimmäisillä lepäämään jättämistä seuranneilla vaalien jälkeisillä varsinaisilla valtiopäivillä laatia luettelo lepäämään jätetyistä ja -hyväksytyistä lakiehdotuksista. Samalla puhemiesneuvoston on ehdotettava, mihin valiokuntaan lakiehdotukset lähetetään valmisteltaviksi ainoata käsittelyä varten. Jos lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittamasta kysymyksestä on myöhemmin hyväksytty uusi lakiehdotus, puhemiesneuvosto ehdottaa myöhemmän lainsäädännön johdosta korvatuksi tulleen

lepäämään jätetyn lakiehdotuksen katsomista rauenneeksi. Puhemiesneuvoston luettelo ehdotuksineen saattaa lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyn joustavasti alkuun.

ETyöjärj 53 § yhtä vähän kuin lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyjärjestys (VJ 73 §) ei sisällä ohjeita siitä, missä valtiopäivien vaiheessa luettelo on laadittava ja jätettävä eduskunnalle. Säännökset näyttävät sallivan menettelyn, jonka mukaan luettelon laatimiseen ja käsittelyyn on käytettävissä koko ensimmäisten vaalien jälkeisten valtiopäivien aika. Käytännössä kuitenkin luettelo ehdotuksineen on laadittu ja esitelty eduskunnalle aivan valtiopäivien alussa.¹

Puhemiesneuvoston tehtävät lepäämään jätettyjen lakiehdotusten vaalien jälkeisessä käsittelyssä näyttävät eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n mukaan rajoittuvan lakiehdotusten luettelointiin ja vertaamiseen myöhempään lainsäädäntöön. Puhemiesneuvosto ei joudu määrittelemään kantaansa lakiehdotusten sisältämän yhteiskunnallisen ratkaisun tarkoituksenmukaisuuteen. Valittaessa valiokuntaa, johon lepäämään jätetty lakiehdotus lähetetään käsiteltäväksi noudatetaan valiokuntien yleistä tehtäväjakoa, jonka lisäksi otetaan huomioon, missä valiokunnassa lakiehdotus käsiteltiin ennen lepäämään jättämistä.²

Puhemiesneuvoston luettelon sisältämien ehdotusten täysistuntokäsittely merkitsee käytännössä lepäämään jätettyjen lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn alkamista.³

Valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys eivät sisällä säännöksiä puhemiesneuvoston luettelon ja ehdotusten täysistuntokäsittelystä. VJ 73 §:n mukaan eduskunta päättää — valiokunnan annettua asiasta lau-

¹ Luettelo ehdotuksineen sidotaan valtiopäiväasiakirjojen I niteen alkuun.

² Puhemiesneuvoston luettelon ja ehdotusten laatiminen näyttää olleen lähes rutiininomainen toimenpide lukuunottamatta 1953 valtiopäiviä, jolloin puhemiesneuvosto joutui pohtimaan kysymystä, kuinka eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n säännöstä on tulkittava silloin, kun vaalien jälkeen vielä koossa olevan eduskunnan hyväksymä lakiehdotus on jätetty lepäämään tai tasavallan presidentti on jättänyt vahvistamatta tuolloin hyväksytyn lakiehdotuksen. Puhemiesneuvosto pyysi kirjelmällään 10 päivältä helmikuuta 1954 (1953 vp asiak IV—V, II) perustuslakivaliokunnan kannanottoa lepäämään ja vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten käsittelyn oikeasta alkamisajankohdasta.

³ Eduskunnan työjärjestyksen 53 § yhtä vähän kuin VJ 73 §:kään eivät osoita, mitä ajankohtaa on pidettävä lepäämään jätettyjen lakiehdotusten vaalien jälkeisen käsittelyn alkuna. VJ 73 §:n mukaan lakiehdotusten käsittely on pantava vireille ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä vaalien jälkeen.

suntonsa — lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Säännöksen, jonka mukaan valiokunnan on annettava lausunto lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta, voidaan katsoa implisiittisesti edellyttävän, että eduskunta päättää ennen ratkaisua lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta ainakin siitä, missä valiokunnassa lakiehdotus on valmisteltava.

Lepäämään jätetty lakiehdotus joutuu kahteen kertaan täysistuntokäsittelyyn, vaikkei VJ 73 § sitä näytä edellyttävän. Eduskunnan työjärjestyksen 53,2 § täydentää tässä kohden valtiopäiväjärjestyksen sisältämää käsittelyjärjestystä.

Valmisteleavassa täysistuntokäsittelyssä on lopullisesti päätettävä, mitkä lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista on myöhemmin hyväksytyn korvaavan lain johdosta VJ 74 §:ssä edellytetyllä tavalla katsottava rauenneeksi. Hyväksymällä puhemiesneuvoston luettelon sisältämät ehdotukset eduskunta näin ollen tekee lopullisia ratkaisuja lainsäädäntöasioissa valtiopäiväjärjestyksessä täsmällisesti sääntelemättömällä tavalla silloin, kun se päättää lepäämään jätettyjen lakiehdotusten raukeamisesta. Eduskunta ei tässä valmisteleavassa käsittelyssä voi — raukeamistoteamusta lukuunottamatta — tehdä lopullisia päätöksiä muista lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista. Mikäli lakiehdotusta ei ole katsottava rauenneeksi, voitaneen VJ 73 §:n sisältämää ilmausta »asianomaisen valiokunnan annettua asiasta lausuntonsa» pitää pakottavana. Eduskunta ei voi suoraan — ilman valiokunnan kannanottoa — hyväksyä tai hylätä lepäämään jätettyä lakiehdotusta vielä siinä käsittelyssä, jossa on esillä puhemiesneuvoston laatima luettelo ehdotuksineen.

Eduskunnan päätäntävalta valmisteleavassa täysistuntokäsittelyssä rajoittuu valintaan, mihin valiokuntaan lakiehdotukset lähetetään, sekä päätöksentekoon lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeamisesta. Mikäli tällöin ei tyydytä puhemiesneuvoston ehdotukseen, jonka mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus katsottaisiin samaa asiaa tarkoittaneen lepäämään jättämisen jälkeen hyväksytyn lain johdosta rauenneeksi, joudutaan täysistunnossa vielä päättämään valiokunta, johon lakiehdotus

Säännös jättää avoimeksi kysymyksen, onko vireillepanoksi katsottava puhemiesneuvoston ehdotuksen laatimisvaihe vaiko luettelon eduskuntakäsittely. Nähdäkseni tällä kohden on päädyttävä toteamaan, että vasta täysistuntokäsittely merkitsee vireillepanoa. Muussa tapauksessa olisi mahdollista, että lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyä viivyteltäisiin puhemiesneuvostossa niin, ettei käsittelyä saataisi aloitetuksi ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä.

lähetetään valmisteltavaksi. Vaikka tällöin ei käytettävissä olekaan puhemiesneuvoston ehdotusta, voitaneen valiokuntavalinta suorittaa suoraan täysistunnossa asiaa puhemiesneuvostolle palauttamatta.⁴

Käytännössä puhemiesneuvoston luettelon täysistuntokäsittely on muodostunut rutiininomaiseksi tilaisuudeksi, jossa ei keskustella eikä äänestettä. Luettelo ehdotuksineen hyväksytään yleensä yksimielisesti.⁵

3. VALIOKUNTAKÄSITTELY

Eduskunnassa käsiteltävänä olevien asiain valiokuntavalmistelua koskevien yleisten säännösten voidaan katsoa sellaisenaan koskevan myös lepäämään jätettyjen lakiehdotusten valiokuntakäsittelyä. Lukemalla lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista annettuja mietintöjä havaitaan, että lainsäädäntökysymyksen myöhäinen käsittelyvaihe aiheuttaa sen, että valiokuntakäsittely on yksinkertaisempi ja vähätöisempi kuin erikoisvaliokunnan käsitellessä lainsäädäntökysymystä normaalin lainsäädäntömenettelyn alkuvaiheessa. Menettelytekniisiä eroja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyä yleensä aina edeltää saman asian käsittely samassa valiokunnassa ennen vaaleja. Lakiehdotuksen yhteiskunnallinen tarkoituksenmukaisuus on arvioitu jo ennen vaalienjälkeistä käsittelyä. Ennen vaaleja lakiehdotuksesta on yleensä kuultu asiantuntijoita ja eduskunta on kokonaisuutenakin muodostanut käsityksensä lepäämään jätetystä laki-

⁴ Ks. esim. puhemiesneuvoston laatiman luettelon käsittelyä vuoden 1966 valtiopäivillä (1966 vp ptk s. 44 s.). Eduskunta kokoontui ensimmäiseen täysistuntoon torstaina 14. 4. Puhemiesneuvoston luettelo käsiteltiin jo viidennessä täysistunnossa valtiopäivien alkamisesta lukien 26. 4.

Lakiehdotukset oli merkitty luetteloon aakkostunnuksin (ks. puhemiesneuvoston laatima luettelo lepäämässä olevista, vuoden 1966 valtiopäivillä vireille pantavista lakiehdotuksista/1966 vp Asiak I). Jokaisen lakiehdotuksen kohdalla oli joko ehdotus, että lepäämässä oleva ehdotus katsotaan rauenneeksi tai ehdotus siitä valiokunnasta, jossa asia valmistelevasti käsiteltäisiin ennen ainoaa käsittelyä. Puhemiesneuvoston laatima luettelo käsiteltiin kohta kohdalta ja kaikki ehdotukset hyväksyttiin yksimielisesti ja keskustelutta. Ks. myös Tamio, s. 88.

⁵ Ks. kuitenkin 1962 vp ptk s. 53, jossa äänestettiin ehdotuksesta tietyn luettelossa mainitun lakiehdotuksen pöydällepanosta.

ehdotuksesta. Lakiehdotus on ennen lepäämään jättämistä käsitelty suuressa valiokunnassa, jolloin on muun muassa tarkasteltu lakiehdotusta lainsäädäntötekniseltä kannalta. Lepäämään jätettyä lakiehdotusta erikoisvaliokunnassa käsiteltäessä käytettävissä on huomattavasti suurempi määrä informaatiota kuin ensimmäisen valiokuntakäsittelyn aikana. Nämä erot ensimmäisen valiokuntakäsittelyn ja vaalien jälkeisen toistetun käsittelyn välillä ovat käytännössä vaikuttaneet sen, että valiokuntien toiminta ei jälkimmäisellä käsittelykierroksella ole ollut yhtä perinpohjaista. Vain poikkeustapauksessa valiokunnat ovat kuulleet asiantuntijoita lainsäädäntöuudistuksen yhteiskunnallisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Tällöinkään ei ole hankittu lisätietoja yhtä perusteellisesti kuin ensimmäisellä käsittelykierroksella. Silloin kun asiantuntijoita on käytetty, on yleensä tyydytty muutamaaan asiantuntijaan, jotka ovat kerranneet valiokunnalle ne yleiset näkökohdat, joita lakiehdotuksen hyväksymisen puolesta tai sitä vastaan ennen vaaleja jo on esitetty. Eräissä tapauksissa asiantuntijoita on jouduttu kuulemaan siksi, että voitaisiin täsmällisesti todeta, onko lepäämään jätetty lakiehdotus lakiteknisesti hyväksymiskelpoinen lepäämään jättämisen ja vaalien jälkeisen käsittelyn välisenä aikana tapahtuneet lainsäädäntömuutokset ja yhteiskunnallinen kehitys huomioon ottaen.⁶

Kun verrataan valiokuntien mietintöjä lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta samasta kysymyksestä ennen vaaleja annettuihin mietintöihin, todetaan, että valiokunnat eivät yleensä toista lakiehdotusta koskevia periaatteellisia kannanottoja eivätkä esitä yksityiskohtaista selostusta lakiehdotuksen sisällöstä ja arvioidusta yhteiskunnallisesta vaikutuksesta. Mikäli erikoisvaliokunnat ovat päätyneet ehdottamaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hyväksymistä, ne ovat yleensä tyytyneet viittaamaan aikaisemmin samasta asiasta antamaansa mietintöön ja uudistamaan siinä esitetyt perustelut. Mikäli taas valiokunnat ovat ehdottaneet lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hylkäämistä, on tällöinkin yleensä verraten lyhyesti käsitelty ehdotuksen syitä. Erityisen lyhyitä perustelut hylkäämisehdotukselle ovat olleet silloin, kun valiokunta on

⁶ Ks. esim. prvm 2 vuoden 1969 valtiopäivillä lepäämään jätettyjen ehdotusten johdosta valtiollisia vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamisesta/1970 vp Asiak I. Valiokunta kuuli asiantuntijana eduskunnan pääsihteeriä Olavi Salervoa ja päätyi ehdottamaan, että lakiehdotukset hylättäisiin, koskei niitä katsottu voitavan hyväksyä muuttamattomina myöhemmän lainsäädännön ja virheellisten voimaantulosäännösten johdosta.

joutunut toteamaan, ettei lakiehdotusta teknisistä syistä, lepäämään jätettyä lakiehdotusta koskevan muuttamiskiellon takia tai muista sel-laisista syistä ole katsottu voitavan ehdottaa hyväksyttäväksi.⁷

4. PÄÄTÖKSENTEOLLE KÄYTETTÄVISSÄ OLEVA AIKA

VJ 73,1 §:n mukaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen »käsittely on vireille pantava ensimmäisillä vaalien jäljestä pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä sekä ... muuttamatta hyväksyttävä tai hylättävä.» Sään-nöksen epäonnistunut asu näyttää syntaktisesti tulkiten antavan aiheen väittää, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely on saatettava loppuun ensimmäisillä vaalien jäljestä kokoontuvilla varsinaisilla val-tiopäivillä.⁸ 1928 VJ:n eduskuntakäsittelyssä tehtiin esillä olleeseen säännösehdotukseen tietty muutos, jonka keskeisenä perusteluna oli, ettei lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyä ole tarkoituksenmukaista säännellä niin, että käsittely on saatettava loppuun samoilla valtio-päivillä.⁹

VJ 73,1 §:n selostettu säätämistausta huomioon ottaen lienee tarkoi-tuksenmukaista todeta, ettei lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyä ole tarpeen kiirehtiä siksi, että käytettävissä olisi vain yksien valtiopäi-vien toimikausi. Lepäämään jätettyjen lakiehdotusten vaalien jälkeistä käsittelyä varten on nähdäkseni käytettävissä koko vaalikausi. Tämä tulkinta on pragmaattisesti perusteltavissa erityisesti silloin, kun vaalien jälkeen kokoontuvalle eduskunnalle esitetään lepäämään jätetyn laki-ehdotuksen vaihtoehdoksi uusi, samaa asiaa tarkoittava lakiehdotus. Täl-

⁷ Ks. esim. lvm 4/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I.

⁸ Kastari, Eduskunnan hajoitus, s. 245 näyttää päätyneen VJ 73,1 §:n tul-kinnassa toteamaan, ettei eduskunta voi jatkaa lepäämään jätetyn lakiehd-otuksen käsittelyä vaalikauden ensimmäisiä varsinaisia valtiopäiviä seuraavilla valtiopäivillä. Kastari on tehnyt tämän päätelmän ilmeisesti VJ 73,1 §:n sana-muodon perusteella.

⁹ Ks. ed. s. 40 s. VJ 73 §:n sanamuoto on ainakin sikäli epäonnistunut, että säännös näyttää merkitsevän, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsit-tely (eikä lakiehdotus) on hyväksyttävä tai hylättävä. Ed. E. N. Setälän ehdo-tuksesta hyväksytty VJ 73,1 §:n sanamuoto näyttää sisältävän kielioppivirheen, jonka seurauksena predikaatti liittyy väärään sanaan (käsittely).

löin voi olla tarkoituksenmukaista antaa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyn olla keskeytyksissä siihen saakka, kunnes uusi lakiehdotus on läpäissyt lainsäädäntökäsittelyn eri vaiheet ja uutta ehdotusta voidaan verrata lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että lepäämään jätetyt lakiehdotukset on harvoja poikkeustapauksia lukuunottamatta käsitelty loppuun heti niillä valtiopäivillä, joilla käsittely on aloitettu. Käsittely on pitkittynyt seuraaville valtiopäiville vain silloin, kun lakiehdotusta on tahdottu verrata uuteen samaa kysymystä koskeneeseen ehdotukseen.¹⁰

5. LEPÄÄMÄÄN JÄTETYN LAKIEHDOTUKSEN MUUTTAMISESTA (VJ 73,1 §)

VJ 73,1 §:n mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus on hyväksyttävä tai hylättävä muuttamattomana. VJ 66,7 §:n mukaan lakiehdotus jätetään lepäämään »sanamuodoltaan semmoisena kuin se kolmannessa käsittelyssä hyväksyttiin». VJ 66,6 §:n mukaan kolmannessa käsittelyssä äänestetään lakiehdotuksesta »sellaisena kuin se on toisessa käsittelyssä päätetty». Vaalien jälkeen käsiteltävää lakiehdotusta on näinollen tarkasteltava yksityiskohdiltaan sellaisena, jona se on hyväksytty lepäämään jättämistä edeltäneessä II käsittelyssä.¹¹ Selostetut säännökset estävät tekemästä muutoksia lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen yli vaalien äänestämisen ja vaalien jälkeisen ainoan käsittelyn välisenä aikana.

¹⁰ Vuoden 1936 valtiopäiville oli jätetty lepäämään ehdotukset oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Kun lakiehdotukset tulivat täysistuntokäsittelyyn, ne päätettiin panna pöydälle »siihen täysistuntoon, jolloin hallituksen esitys n:o 36 vuoden 1936 valtiopäiville otetaan kolmanteen käsittelyyn.» Lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittely sidottiin siis uuden samaa kysymystä tarkoittaneen hallituksen esityksen käsittelyyn (1937 vp ptk s. 105). Uusi esitys (He 36/1936 vp Asiak III:1) tuli kolmanteen käsittelyyn vasta 7.2.1939 (1938 vp ptk s. 1914), jolloin päätettiin myös lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta.

¹¹ Poikkeuksen tästä säännöstä muodostaa VJ 68,2 §:ssä säädetty menettely silloin, kun valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen mukaisesti yksivuotiseksi muutettuun lakiehdotukseen eräissä tapauksissa sovelletaan lepäämään jättämissään-
nöstä ja lakiehdotus äänestetään lepäämään.

Oleellisesti edellä selostettua, VJ 73,1 §:n indikatiivimuotoisesta lauseesta johdettua lepäämään jättämisaikaa tarkoittavaa muuttamiskieltoa tärkeämpään normipropositioon päädytään toteamalla, että säännöksen mukaan myöskään vaalien jälkeisessä eduskuntakäsittelyssä ei voida päättää muutoksista lepäämään jätettyihin lakeihin.¹² Myöhemmässä esityksessä, VJ 73,1 §:n soveltamista tarkoittaneiden ennakkotapausten selostuksen yhteydessä havaitaan, että tarve muuttaa lepäämään jätettyjä lakiehdotusta voi syntyä mitä erilaisimmista syistä. On varsin yleistä, että lepäämään jättämisen ja vaalien jälkeisen käsittelyn välinen aika muuttaa oloja tavalla, jota lepäämään jätetyssä lakiehdotuksessa ei ole voitu ottaa huomioon.

Mitä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskiellolla on katsottava tarkoitettavan? Ilmaisun »muuttamatta» yleiskielen merkitysisältö ei tälläkohden ole riittävän tarkka, joskin pintapuolinenkin semanttinen tarkastelu rajaa mahdollisten muutosten ulkopuolelle laajat lakiehdotuksen sisältöä koskevat tekstin tarkistukset.¹³

»Muuttamatta» ilmauksen merkitysisältö kattaa ainakin kaksi tulkintavaihtoehtoa. Voidaan väittää, että se merkitsee vain sitä, ettei lakiehdotukseen voida tehdä tarkistuksia, jotka oleellisesti muuttavat sitä tapaa, jolla eduskunta lepäämään jätetyn lain välityksellä on pyrkinyt sääntelemään tiettyä yhteiskunnallista ilmiötä. Merkitsevänä olisi tällöin pidettävä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä ilmaistua tai käsittelystä muutoin havaittavaa lainsäädäntöasuista tahdonilmausta. Tämä vaihtoehto jättäisi mahdollisuuden korjata lakiehdotuksesta lepäämään jättämisen aikana havaitut virheet. Voimaantulosäännöksiä tai lain voimassaoloaikaa koskevia kohtia tarkistamalla

¹² Tulen seuraavassa käyttämään ilmaisutapaa »VJ 73,1 §:n sisältämä kielto muuttaa lepäämään jätettyä lakiehdotusta» ja sen johdannaisia. Kuten yllä tekstissä on todettu, ei VJ 73,1 § sisällä kieltoja, vaan teksti on indikatiivimuodossa, josta vasta tulkinnan välityksellä päädytään väittämään, että VJ 73,1 §:ää on tulkittava niin, ettei lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia voida muuttaa. Vielä tulkinnan välityksellä muodostettu normipropositioakaan ei sisällä kieltoa, vaan vasta kolmannella tasolla voidaan päätyä väittämään, että VJ 73,1 §:stä seuraa kielto muuttaa lakiehdotusta. Tästä huolimatta pidän esitysteknisistä syistä tarkoituksenmukaisena käyttää ilmaisutapaa, joka näyttää viittaavan siihen, että VJ 73,1 §:n sanamuoto sisältää kiellon.

¹³ »Muuttamattomana»-ilmaus sisältää nähdäkseni toisaalta tekstimuutokset, toisaalta myös lisäykset. Katson VJ 73,1 §:n sanamuodosta suoraan johtuvan, ettei lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen voida lisätä uusia säännöksiä.

voitaisiin poistaa lepäämässä oloaikana kehittynyt lakiehdotuksen osittainen soveltamiskelvottomuus. Tällaiset korjaukset eivät vaikuttaisi lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältöön niin, että vaalien jälkeen poikettaisiin siitä, mitä aikanaan tarkoitettiin hyväksyttäessä lakiehdotus kolmannessa käsittelyssä. Tämä tulkintavaihtoehto edellyttää, että VJ 73,1 §:n termiä »muuttamatta» tulkitaan asiayhteys ja säätämistausta huomioon ottaen. Mikäli sensijaan tyydytään pelkkään semanttiseen erittelyyn ja kiinnitetään huomio termien »muuttamatta» ja esim. »korjaamatta» merkityssisältöihin, näyttää seurauksena olevan, että virheiden poistamiseksi suoritettut korjaukset tai tarkistukset on luettava »muuttamisen» piiriin kuuluviksi. Muuttaminen muodostuu yläkäsitteeksi.

Toinen tulkintavaihtoehto muodostuu »muuttamatta» ilmauksen äärimmilleen kiristetyistä, pragmaattiset ja teleologiset näkökohdat syrjäyttävästä tulkinnasta, jonka mukaan VJ 73,1 §:n säännös edellyttää identtisuutta kolmannessa käsittelyssä hyväksytyn ja ainoassa käsittelyssä päätettävän lepäämään jätetyn lakiehdotuksen välillä.

Valinnan suorittaminen esitettyjen kahden tulkintavaihtoehdon välillä edellyttää melko laajaa selvitystyötä, sillä huomattava osa lepäämään jättämissäännöstön merkitsemästä vaikutusvallasta muodostuu valittavan tulkintatavan mukana. Tarkastelen seuraavassa valintaan vaikuttavia näkökohtia selostamalla aluksi niitä tuloksia, joihin eri vaihtoehdot johtavat, sekä valintaan liittyviä pragmaattisia näkökohtia, perustuslakivaliokunnan kannanottoja ja eduskuntakäytäntöä.

Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan palauttaa mieleen, että lepäämään jättäminen alkujaan tarkoitettiin väliaikaiseksi lainsäädäntötoimenpiteen lykkäykseksi — menettelytavaksi, jolla eduskunnan vähemmistö saattaisi estää lakiehdotuksen välittömän hyväksymisen. Edellytettiin, että vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta voi uudelleen päättää siitä, onko lakiehdotuksen tarkoittama yhteiskunnallinen sääntely tarkoituksenmukainen vai ei, ja tehdä päätöksensä pragmaattisten näkökohtien varassa.¹⁴ Lähdeaineistosta voidaan varsin vakuuttavasti todeta, että lepäämään jättämissäännöstön vaikutus käsitettiin pelkästään lainsäädäntötyön hidasteeksi. Jos tämä huomioon ottaen valitaan vähäisimätkin tarkistukset estävä tulkintatapa, joudutaan usein toteamaan, että lakiehdotuksessa on puutteita, joita ei voida korjata. Mikäli virheet

¹⁴ Ks. s. 7.

todetaan sellaisiksi, ettei lakiehdotusta voida hyväksyä, merkitsee tulokinnallinen valinta usein käytännössä sitä, että vähemmistön lykkääväksi tarkoitettu menettelytapa pakottaa eduskunnan kokonaan luopumaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittamasta sääntelystä. Lepäämään jättäminen muuttuu määräenemmistösäännöksen tavoin vaikuttavaksi lainsäädännön estämisvallaksi. Jos sensijaan hyväksytään vähäisten muotovirheiden ja puutteiden korjaamisen salliva tulkinta — muutokset jotka eivät vaikuttaisi lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältöön — ylläpidettäisiin eduskunnalle varattu valta vaalien jälkeen uudelleen päättää lainsäädäntöuudistuksesta.

Toisena näkökohtana voidaan todeta, että ankarasti sovellettu VJ 73,1 §:n säännös lakiehdotuksen muuttamattomuudesta saattaa johtaa eduskunnan suorittamaan vaikeita valintoja: hyväksyäkö lakiehdotus virheellisenä tai jopa osittain soveltamiskelvottomana, vai tyytyäkö hylkäämään lakiehdotus muodollisista syistä silloinkin, kun eduskunnan enemmistö tahtoi ehdotuksen tarkoittaman lainsäädäntöuudistuksen.¹⁵

¹⁵ Käytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, että eduskunta on muutaman kerran joutunut tekstissä esitetyn valintatilanteen eteen. Sosiaalivaliokunta (sovm 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/ 1962 vp Asiak I) lausui mietinnössään, että asiantuntijat olivat huomauttaneet lakiehdotuksesta — laki työriitojen sovittelusta —, että erääseen säännökseen olisi pitänyt tehdä selvennyksiä. Valiokunta katsoi, ettei puutteellisuuksilla ollut sellaista merkitystä, että lakiehdotus olisi niiden vuoksi ehdotettava hylättäväksi. Valiokunta valitsi kahdesta vaihtoehdosta (hylkääminen/puutteellinen laki) jälkimmäisen.

Vuoden 1948 valtiopäivillä käsiteltiin ainoassa käsittelyssä ehdotuksia eräiden rangaistusseuraamusten poistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Tällöin ed. Roine (1948 vp ptk s. 666) muistutti, että lakiehdotuksista oli löytynyt vähäisiä puutteellisuuksia, joita ei kuitenkaan muuttamiskiellon vuoksi voitu korjata. Hän lausui kuitenkin, ettei noiden puutteellisuuksien vuoksi lakiehdotuksia pidä mennä hylkäämään. Lakiehdotukset hylättiin äänin 87/98, poissa 23 (s. 677). Laki-valiokunta oli ehdottanut lakiehdotukset hylättäviksi (ks. lvm 1/lepäämään jätetty lakiehdotukset/1948 vp Asiak I). Ks. myös vvm 9/1936 vp/lepäämään jätetty lakiehdotus/1936 vp Asiak I ja 1936 vp ptk s. 600 s. sekä sotilasasiainvaliokunnan mietintö n:o 1/lepäämään jätetty ehdotus asevelvollisuuslaiksi (He 1/1921 vp Asiak I/1922 vp Asiak I).

Tapauksia, joissa eduskunta on todennut muuttamiskiellon ankarasta soveltamisesta johtuvan sinänsä tarpeellisen lainsäädäntöuudistuksen hylkäämispakon, on varsin useita. Tyypillinen oli työväenasiainvaliokunnan kannanotto vuoden 1951 valtiopäivillä. Käsitellessään lepäämään jätettyä ehdotusta työnvälityslaiksi, joka oli jätetty lepäämään vuoden 1948 valtiopäivillä, valiokunta ilmoitti pitävänsä lakiehdotukseen sisältyvään asiain nopeaa ratkaisemista niin yhteiskunnalli-

Lepäämään jättämissäännösten alkuperäinen tarkoitus huomioon ottaen esitettyjä kahta tulkinnallista vaihtoehtoa tarkasteltaessa päädyttiin suositukseen, jonka mukaan säännösten funktion pysyttämiseksi sellaisena, joksi se alkujaan kaavailtiin, VJ 73,1 §:n sisältämä lepäämään jätettyä lakiehdotusta tarkoittava muuttamiskielto olisi tulkittava niin, että lain tarkoittamaan yhteiskunnalliseen vaikutukseen puuttumatta suoritettut, lepäämään jättämisen aikana kuluneen ajan vaatimat korjaukset lakiehdotukseen voitaisiin suorittaa.

Vuoden 1906 VJ:n lepäämään jättämissäännöstöön liitetty funktio-analyysi ei kuitenkaan ole riittävä, vaan huomioon on lisäksi otettava vuoden 1928 VJ:n säätämisen yhteydessä suoritettu säännösten kehittäminen. 1906 VJ:n säännöstöön ei sisältynyt estettä muuttaa lepäämään jätettyä lakiehdotusta vaalien jälkeisessä käsittelyssä. Lakiehdotukset käsiteltiin kolmen käsittelyn asioina ja muutokset olivat II käsittelyssä sallittuja. Mikäli lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen tehtiin muutoksia, seurasi siitä mahdollisuus äänestää lakiehdotus toistamiseen lepäämään. Vuoden 1928 VJ:n säännöstö erosi edeltäjästään mm. siinä, että luovuttiin vaalien jälkeen vaatimasta kolmea käsittelyä. Päätös lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta säädettiin tehtäväksi ainoassa käsittelyssä. Samalla sisällytettiin säännöstöön VJ 73,1 §, jonka mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus on »muuttamatta hyväksyttävä tai hylättävä». Muutosta ei nyt esillä olevassa suhteessa perusteltu, joskin voidaan pitää todennäköisenä, että se oli tiiviissä yhteydessä siirtymiseen kolmen käsittelyn menettelytavasta päätöksentekoon yhdessä käsittelyssä.

Siirtyminen ainoan käsittelyn järjestelmään on ilmeisen johdonmukainen, sillä vaalien jälkeen on jäljellä vain eduskunnan kannanotto sinänsä valmiiseen lakiehdotukseen. Ainoan käsittelyn yhteydessä lakiehdotukseen tehtävien muutosten salliminen olisi merkinnyt suurta poikkeusta eduskunnan osuuteen lakien sisällön muovaamisessa.

sesti kuin taloudellisestikin tärkeänä. Valiokunta lausui vielä, ettei se kuitenkaan voinut ehdottaa lakiehdotusta hyväksyttäväksi voimaantulosäännöksen johdosta, sillä sen mukaan laki olisi tullut voimaan jo vuoden 1950 alusta (ks. tyvm 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/1951 vp Asiak I).

Valintatilanteessa valiokunnat ja täysistunto lienevät tietoisia siitä, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hylkäämisestä seuraa tuntuva taktinen haitta: mikäli samasta lainsäädäntökysymyksestä tahdotaan hyväksyä uusi lakiehdotus, se on lepäämään jättämisuhan alainen. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kohdalla ei vähemmistö sensijaan enää voi turvautua lepäämään jättämiseen.

Siirtyminen lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kolmesta käsittelystä yhden käsittelyn menettelytapaan johtui havainnoista, joita voitiin tehdä eduskuntakäytännöstä valtiopäiväjärjestyksen uudistamisen aikaan. Vaikka 1906 VJ oli sallinut muutosten tekemisen lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin, oli niitä estämässä tehokas sanktio: muutoksesta seuraava toistetun lepäämään jättämisen mahdollisuus. Eduskunnan enemmistöt varjelivat lepäämään jätetyt lakiehdotukset tiukasti kaikilta muutoksilta, ja on ilmeistä, että tuo tiukkuus on heijastunut 1928 VJ 73,1 §:n tulkintaan. Jo 1906 VJ:n soveltamisaikana näyttää vakiintuneen käsitys, jonka mukaan muutoksina — jotka siis ennen 1928 VJ:n säätämistä merkitsivät toistetun lepäämään jättämisen mahdollisuutta — pidettiin asiasisällön ulkopuolella suoritettuja muodollisia korjauksiakin.¹⁶

1906 VJ 60 §:ään sisällytetty perustuslainsäätämisyjärjestys sisälsi käsit-

¹⁶ Vuoden 1906 VJ:n soveltamisaikana muutettiin lepäämään jätettyä lakiehdotusta vain kahdesti. Kumpikin tapaus oli epätyypillinen, sillä lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä oltiin kahden vaiheilla. Vuoden 1922 valtiopäivillä käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jätettyä ehdotusta laiksi eräiden lainvastaisesti hankittujen kiinteistöjen luovuttamisesta valtiolle. Lakivaliokunta ehdotti lakiehdotuksiin eräitä muutoksia, mm. perustuslain säätämisyjärjestystä osoittaneen johtolauseen. Muutokset tulivat muutoin hyväksytyiksi entisellään paitsi että eduskunta suuren valiokunnan ehdotuksesta hyväksyi lakiehdotukselle tavallista lainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen (ks lvm 4 ja svm 26/lepäämään jätetty lakiehdotus/1922 vp Asiak I). Vuoden 1927 valtiopäivillä muutettiin II käsittelyssä vuoden 1926 valtiopäivillä lepäämään jätettyä ehdotusta sotatilalaiksi (He 7/1924 vp Asiak I): johtolause perustuslain säätämisyjärjestystä osoittavaksi. Ks. puhemiehen selonteko (1927 vp ptk s. 1026) ja prvm 10 ja svm 32/lepäämään jätetty lakiehdotus/1927 vp Asiak I.

Normaaleissa oloissa ei lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia muutettu vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen soveltamiskautena tiettävästi kertaakaan. Eräiden lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä esitettiin ajatuksia, joista voidaan havaita, että tarvetta muuttamiseen olisi ollut, mutta siitä pidättydyttiin, jotta toisen lepäämään jättämisen uhka vältettäisiin. Jo vuoden 1914 valtiopäivillä käsiteltäessä erästä lakiehdotusta huomautettiin (ed. Mäki s. 296), että lakiehdotus »ajettiin lävitse» valiokunnassa aivan samanlaisena, millaisena se jäi lepäämään. Lakiehdotus hyväksyttiin uskaltamatta pilkkuakaan lisätä tai jättää pois, sillä »herra Tulenheimo juristina selitti vasemmistolle, että jos pilkkukin lisättäisiin tai poistettaisiin, te saatatte äänestää sen (lakiehdotuksen) yli vaalien». Toistetun lepäämään jättämisen uhka heijastui myös sotilas-asiaivaliokunnan mietinnöstä 1922 valtiopäivillä (sovm 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/1922 vp Asiak I). Valiokunta käsiteli poliittisesti erittäin kiistanalaista ehdotusta asevelvollisuuslaiksi ja totesi mietinnössään, että lakiehdotuksessa oli

telyjärjestyksen lepäämään hyväksytyille perustuslain säätämisyjärjestyksessä päätetyille lakiehdotuksille. Säännöksen mukaan lakiehdotus oli vaalien jälkeen muuttamatta hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Kun ilmaus »muuttamatta» sisällytettiin 1928 VJ 73,1 §:ään tarkoittamaan niin tavallista, kuin perustuslain säätämisyjärjestyksensä, edellytettiin muuttamiskielton tarkkuuden säilyvän ilmeisesti jokseenkin ennallaan. 1906 VJ 60 §:n sisältämää perustuslain säätämisyjärjestyksestä sovellettiin vaalien jälkeistä käsittelyä koskevan säännöksen kohdalla tiukasti, varsinkin, kun lakiehdotukset käsiteltiin ainoan käsittelyn asioina. Tämä tiukkuus on ehkä siirtynyt VJ 73,1 §:n säännöksen tulkintaan tai ainakin perinteet ovat painaneet käsittelemään lepäämään jätettyjä lakeja perustuslain säätämisyjärjestyksessä lepäämään hyväksytyjä lakiehdotuksia käsiteltäessä muodostuneiden periaatteiden mukaan.¹⁷

havaittu eräitä puutteellisuksia. Nämä olivat valiokunnan mielestä kuitenkin »siksi toisarvoisia», ettei valiokunta tahtonut niiden takia ryhtyä lakiehdotusta muuttamaan. Vaikka valiokunta ei perustellut passiivisuuttaan, ei tuolle menettelylle voitane löytää muuta syytä, kuin muutoksesta johtuva lepäämään jättämisuhka. Lienee verraten harvinaista, että valiokunta tapaa lakiehdotuksesta »puutteellisuksia» mutta silti ehdottaa sen — korjaamattomana — hyväksyttäväksi. Ks. eduskunnan kirjelmä 20.10.1922 Asiak I. Ks. myös mtvm 2/lepäämään hyväksytty ehdotus (1906 VJ 60 §) laiksi maan hankinnasta asutustarkoituksiin (He 90/1921 vp Asiak ja 1922 vp Asiak I), jossa valiokunta totesi lakiehdotuksessa havaitun melkoisesti huomautettavaa. Tästä huolimatta valiokunta lausui, että lakiehdotus »kumminkin sekä muotonsa että sisältönsä puolesta vastaa sitä tarkoituspäätä, jota se pyrkii toteuttamaan». Ks. myös prvm 2/lepäämään hyväksytty ehdotus uskonnonvapauslaiksi/1922 vp Asiak I, erityisesti mietintöön liittyvä vastalause.

¹⁷ Ahava, s. 17 huomauttaa 1906 VJ 60,1 §:n tulkinnasta ennen itsenäisyyden aikaa laaditussa tutkimuksessaan, ettei mitään aihetta perustuslakiehdotusten valmistelemaan käsittelyyn tai asian uuteen lepäämään jättämiseen ole olemassa.

1906 VJ 60 §:n tiukka tulkintatapa näkyy selvästi eräiden vuoden 1922 valtiopäivillä käsiteltyjen lakiehdotusten kohdalla. Käsiteltäessä vuoden 1922 valtiopäivillä lepäämään hyväksyttyä ehdotusta (He 11/1920 vp Asiak I) talousvaliokunta totesi, että lakiehdotuksen 16 §:n mukaan laki olisi ollut voimassa 31 päivään toukokuuta 1921 asti (16 §). Tämän takia valiokunta joutui toteamaan lain soveltamiskelvottomuuden samalla kun katsottiin, ettei laki muuttuneissa oloissa enää ollut tarpeen. Ks. tavm 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/1922 vp Asiak I. Käsiteltäessä lepäämään hyväksyttyä ehdotusta laiksi virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka lakkautetaan (He 70/1921 vp Asiak III) lakivaliokunta totesi, että valiokunnassa oli tehty erinäisiä muistutuksia ehdotuksen yksityiskohtiin nähden, mutta valiokunta uskoi, että lakia

Siirryttäessä 1906 VJ:n järjestelmästä 1928 VJ:n lepäämään jättämiseen on ilmeisesti ollut havaittavissa oireita siitä kehityksestä, johon VJ 73,1 §:n tulkinnassa sittemmin päädyttiin. Perustuslain säätämisyjärjestykseen sisältynyttä muuttamiskieltoa oli jo tulkittu tavalla, joka saattoi poistaa vaalien jälkeen kokoontuvalta eduskunnalta mahdollisuuden todelliset vaihtoehdot edessään punnita lepäämään hyväksyttyä lakiehdotusta. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jätettyjen lakiehdotusten muuttamisesta oli joitakin harvoja kokemuksia, jotka antoivat aiheen varautua siihen, ettei minkäänlaisia muutoksia lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin tulla sallimaan. Muutoksista johtuva toistetun lepäämään jättämisen uhka oli yleensä onnistuttu väistämään tarkoituksenmukaisella lainsäädäntövalmistelulla.¹⁸

»oikealla tavalla soveltamalla» voidaan päästä tyydyttävään tulokseen. Valiokunta siis pidättäytyi ehdottamasta lakiehdotusta vikojen takia hylättäväksi, vaikkei lakiehdotusta enää voitu korjata. Ks. lvm 5/lepäämään jätetty lakiehdotus/1922 vp Asiak I.

¹⁸ Myöhempi käytäntö huomioon ottaen on todettava, että paine muuttaa lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia näyttää ensisijassa kohdistuvan voimaantulosäännöksiin ja niihin lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohtiin, joissa säädetään ajasta, jonka lakiehdotukset ovat voimassa. Puutteet näissä kohdissa onnistuttiin 1906 VJ:n voimassaoloaikana varsin tyydyttävästi välttämään. Niinpä vuoden 1927 valtiopäivillä käsiteltiin useita lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia, joiden voimaantulosäännökset olivat avoimia. Ks. esim. lepäämään jätetty ehdotus laiksi kotimaisen viljan menekin turvaamisesta (8 § »Tämä laki tulee voimaan kuun päivänä 1925.» He 17/1924 vp Asiak I), lepäämään jätetty ehdotus laiksi vankien tapaturmakorvauksesta (12 § »Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 192.» He 72/1924 vp Asiak I), lepäämään jätetty ehdotus laiksi laivaston perustamisesta rannikkopuolustusta varten (2 § »Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 192.» He 24/1925 vp Asiak I), lepäämään hyväksytty ehdotus laiksi joka sisältää eräitä säännöksiä valtion viroista ja pysyväisistä toimista (25 § »Tämä laki tulee voimaan» He 79/1925 vp Asiak III:1), lepäämään jätetty ehdotus laiksi apteekkilaitoksesta (29 § »Tämä laki tulee voimaan» He 65/1926 vp Asiak III:1), lepäämään jätetty ehdotus leipomotyöaikalaiksi (9 § »Tämä laki, jolla kumotaan kesäkuun 4 päivänä 1908 työstä leipomoissa annettu laki, tulee voimaan kuun päivänä 192.» He 81/1926 vp Asiak III:1). Edellä lueteltujen lisäksi useisiin lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista ei ollut lainkaan sisällytetty voimaantulosäännöstä. Ks. esim. lepäämään jätetty ehdotus laiksi suojeluskuntajärjestöstä (He 86/1926 vp Asiak III:1). Vaikka vuoden 1927 valtiopäiville oli jätetty tai hyväksytty lepäämään kaikkiaan 23 lakiehdotusta, yhdenkään voimaantulosäännökset eivät pakottaneet muuttamaan tai hylkäämään ao. lakiehdotuksia.

Alussa esitetyn kahden VJ 73,1 §:n sisältämän lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia koskevan muuttamattomuuden vaatimuksen tulkintavaihtoehdon selvittämiseksi on teleologisten näkökohtien lisäksi perhdyttävä eduskuntakäytäntöön ja perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Valiokunnan kannanotot ovat tiiviissä yhteydessä eduskuntakäytäntöön; pääosa niistä rakentuu eduskuntakäytännöstä tehtyjen yleistysten varaan. Käsittelen seuraavassa perustuslakivaliokunnan kannanmäärittelyjä VJ 73 §:n tulkinnasta. Arvioin lisäksi yksityiskohtaisesti eduskuntakäytäntöä, jotta voitaisiin selvittää, kuinka laajalle valiokunnan kannanottoja voidaan soveltaa käytännössä ilmeneviin, valiokunnan tutkimukset välttäneisiin VJ 73,1 §:n soveltamistapauksiin. Näin voidaan esittää ennusteita siitä, kuinka VJ 73 §:n säännöstä tullaan vastaisuudessa soveltamaan edellyttäen, että tulkintalinja pysyy entisellään.

5.1. Perustuslakivaliokunnan ratkaisut ja eduskuntakäytäntö

Perustuslakivaliokunta on kolmessa ratkaisussa syventynyt VJ 73,1 §:stä johdettavaan, lakiehdotusta ainoassa käsittelyssä tarkoittavaan muuttamiskieltoon.¹⁹

Vuoden 1954 valtiopäivillä käsiteltiin vahvistamatta jätettyä ehdotusta laiksi varojen varaamisesta vähävaraisille myönnettäviä sähköistämislainoja varten. Esillä olleen lakiehdotuksen mukaan olisi viitenä vuotena alkaen vuodesta 1951 otettu määrärahoja budjetettiin. Lakiehdotus oli hyväksytty eduskunnassa aikaisemmin — vuoden 1950 valtiopäivillä —, mutta jätetty vahvistamatta, joten se tuli eduskuntakäsittelyyn toistamiseen. Kun lakiehdotusta käsiteltiin vaalien jälkeen vuonna 1954,

Huomattavasti huonommin onnistuttiin lepäämään jättämisen ennakkoinnissa vaalikaudella ennen vuoden 1970 valtiopäiviä. Tällöin jouduttiin toteamaan lähes kaikkien lepäämään jätettyjen ja lepäämään hyväksytyjen lakiehdotusten voimaantulosäännösten soveltamiskelvottomuus. Ks. puhemiesneuvoston luettelo ja valiokuntien mietinnöt lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista vuoden 1970 valtiopäivillä/1970 vp Asiak I.

¹⁹ VJ 73,1 §:n käsittelyjärjestys tarkoittaa lepäämään jätettyjen (VJ 66,7 §), lepäämään hyväksytyjen (VJ 67,1 §) ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämien (HM 19,2 §) lakiehdotusten käsittelyä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä ainoassa käsittelyssä. Osa lausunnoista on koskenut vahvistamatta jätettyjä lakiehdotuksia.

oli lakiehdotuksen vaikutuksia tarkasteltava arvioimalla se voimaan tulevaksi vuonna 1954, siis myöhästyneenä.²⁰

Perustuslakivaliokunta joutui ratkaisemaan eduskunnan ja puhemiehen välisen mielipide-erimielisyyden puhemiehen katsottua, että lakiehdotuksen hyväksyminen olisi perustuslain vastaista. Valiokunta tarkasti lakiehdotuksen ja päätyi toteamaan, että lakiehdotus — hyväksyttyinä — velvoittaisi hallitusta antamaan eduskunnalle esityksen määrärahan ottamisesta sähköistämislainoja varten vuosien 1951—1955 tulo- ja menoarvioon. Lain toteuttaminen olisi vuosien 1954 ja 1955 osalta ollut mahdollista lisäbudjetin välityksellä, kun sen sijaan aikaisempia vuosia koskevia määrärahoja ei voitu lisäbudjettiteitse järjestää. Valiokunta totesi — eduskuntakäytäntöön viitaten —, että varainhoitovuoden kuluttua loppuun menettelytapa ei olisi perustuslain mukainen; vahvistamatta jätetty lakiehdotus velvoittaisi valtioelimiä sellaiseen toimintaan, mikä perustuslain mukaan ei enää olisi mahdollista. Lain hyväksymisen vuosien 1951—1953 osalta oli valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain vastaista samoin kuin lakiehdotuksen hyväksymistä tarkoittavan äänestysesityksen tekeminenkin.²¹

²⁰ Lakiehdotuksen 1 § kuului: »Viitenä vuotena, alkaen vuodesta 1951, otetaan valtion tulo- ja menoarvioon vuosittain tarpeellinen siirtomääräraha halpakorkeisten sähköistämislainojen myöntämiseksi vähävaraisille. Tästä määrärahasta voidaan myöntää lainaa pientilallisille, joiden tila käsittää peltoa enintään 15 hehtaaria, sekä muille heihin verrattaville vähävaraisille henkilöille, joilla ei kuitenkaan ole omaa tilaa, sellaisten osuus- ja liittymismaksujen suorittamiseen ja osakkeiden merkitsemiseen, jotka oikeuttavat sähkövirran saantiin...» Valtiovarainvaliokunta suoritti prognoosin lakiehdotuksen hyväksymisen vaikutuksesta toteamalla (vvm 20/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1954 vp Asiak I): »Kun lakiehdotuksen mukaan viitenä vuotena ... olisi otettava tarpeellinen siirtomääräraha ... on valiokunta todennut, ettei enää tässä vaiheessa ole mahdollisuuksia hyväksyä lakiehdotusta ehdotetussa muodossa muuttamattomana.» Valiokunta ehdotti, että lakiehdotus hylättäisiin. Kun lakiehdotusta käsiteltiin ainoassa käsittelyssä, se ehdotettiin täysistunnossa hyväksyttäväksi. Puhemies kieltäytyi alistamasta hyväksymisehdotusta äänestyksen alaiseksi todeten: »Mitä ed Vennamon ehdotukseen lakiehdotuksen hyväksymisestä tulee, niin koska valtiovarainvaliokunnan mietinnössä esitetyistä syistä lakiehdotusta ei enää voida hyväksyä ehdotetussa muodossa muuttamattomana, en katso voivani asettaa sanottua ehdotusta äänestettäväksi.» Ks. 1954 vp ptk s. 832. Eduskunnan enemmistö ei tyytynyt puhemiehen menettelytapaan, vaan asia lähetettiin perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.

²¹ Ks. prvm 22 eduskunnan puhemiehen kieltäytymisen johdosta asettamasta äänestettäväksi ehdotusta vahvistamatta jätetyn, varojen varaamista vähävarai-

Perustuslakivaliokunnan argumentointi herättää huomiota ainakin kahdessa kohdassa. Ensinnäkin, valiokunta ei lainkaan viitannut VJ 73 §:ään sisällytettyyn vahvistamatta jätettyjä lakiehdotuksia tarkoittavaan muuttamiskieltoon vaan perusteluketju rakentuu budjettioikeudellisten näkökohtien varaan. Toiseksi kiintyy huomio mietinnöstä ilmenevään käsitykseen, jonka mukaan hyväksytty laki »velvoittaa valtioelimet toimintaan mikä perustuslain mukaan ei enään olisi mahdollista».

Mitä ensinnäkin VJ 73 §:ään viittaamatta jättämiseen tulee on todettava, että eduskuntakäytäntö muuttamiskielton kohdalla oli jo vuoden 1954 valtiopäivien aikaan varsin kiinteä. On ajateltavissa, että perustuslakivaliokunta piti lakiehdotukseen merkityn vuosiluvun »1951» muuttamattomuutta selviönä, lähtien rakentamaan perusteluja sen varaan ja arvioimaan muuttamattoman lakiehdotuksen vaikutuksia. Jos otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta ei ollut aikaisemmin määritellyt kantaansa VJ 73 §:ään sisältyvän muuttamiskielton tarkkuuteen eli siihen, kuinka muuttamiskieltoa on tulkittava, olisi kannanmäärittely tällä kohden ollut tarpeen.

Valiokunta totesi lakiehdotuksen velvoittavan — hyväksyttynä — viranomaiset määrätynlaiseen, joskin perustuslain vastaiseen toimintaan. Tätä näkökohtaa voidaan tuskin sellaisenaan hyväksyä. Perustuslakivaliokunta ei lainkaan tarkastellut mahdollisuutta, että lakia olisi hyväksyttynä sovellettava niiltä osin kuin perustuslakien valtion tulo- ja menoarviota koskevat säännökset sallivat. Ajatusta, että säädettävä laki voisi velvoittaa perustuslain vastaiseen menettelyyn, ei voida pitää mielekkäänä. On ilmeistä, että perustuslakivaliokunta on tahtonut ilmaista vain ajatuksen, että lain soveltaminen olisi perustuslain vastaista. Mistään velvollisuudesta ei voine olla kysymys, joskin lakiehdotuksen indikaatiivisamuoto »otetaan valtion tulo- ja menoarvioon» jouduttiinkin tulokinnan kautta muovaamaan normiksi »on otettava». Lain hyväksyminen olisi johtanut toteamaan, ettei lakia voida soveltaa: sen toteuttamiseksi välttämättömät toimenpiteet olisivat merkinneet ristiriitaa perustuslain kanssa sikäli, että lisäbudjetti olisi pitänyt laatia muotoon, jota perustuslaintasoiset budjettinormit eivät salli.²²

Mikäli edellytetään, että valiokunnan lausunto perustui käsitykseen,

sille myönnettäviä sähköistämislainoja varten koskevan lakiehdotuksen hyväksymisestä/1954 vp Asiak I.

²² Perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä toteamaan lakiehdotuksen olevan pääosiltaan soveltamiskelvottoman.

että VJ 73,1 §:n sisältämä muuttamiskielto oli selviö ja esti lakiehdotuksen saattamisen soveltamiskelpoiseen muotoon, muodosti perustuslakivaliokunnan kannanotto puhemiehen menettelytavasta tärkeän ratkaisun VJ 73,1 §:n tulkintatavan sanktioimiseksi. Jos hyväksytään valiokunnan esittämä ajatusrakennelma, jonka mukaan ainakin osittain soveltamiskelvottoman lakiehdotuksen hyväksyminen on »vastoin perustuslakia», joudutaan toteamaan, että lakiehdotus, jonka muuttamisen VJ 73,1 §:n tiukka tulkinta estää, ei joudu reaalisen päätöksenteon kohteeksi ainoassa käsittelyssä; eduskunta voi vain tyytyä hylkäämään lakiehdotuksen. Lakiehdotuksen hyväksymistä tarkoittavat ehdotukset muodostuvat perustuslain vastaisiksi, joten reaalista valintaa lakiehdotuksen hyväksymisen tai hylkäämisen välillä ei voida suorittaa.

Perustuslakivaliokunnan kannanotossa vuodelta 1954 ei puututtu VJ 73,1 §:n sisältämään, lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskielloa merkitsevän säännöksen tulkintaan. Muutosehdotuksia lakiehdotukseen ei tehty, joten muuttamiskiellon tarkkuuden määrittely jäi suoritamatta.

Vuoden 1966 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta joutui määrittelemään kantansa VJ 73,1 §:n sisältämän muuttamiskiellon soveltamistapaan, joskin toistamiseen vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen kohdalla. Perustuslakivaliokunta havaitsi tarkastelun kohteena olleen lakiehdotuksen johtolauseen virheelliseksi vahvistamatta jättämisen jälkeen suoritettun lain säädäntömuutoksen takia. Toteamus johti valiokunnan tarkastelemaan, voitaisiinko johtolause korjata. Valiokunta huomautti, että HM 19,2 §:n ja VJ 73,1 §:n säännökset lakiehdotuksen muuttamatta hyväksymisestä on tulkittava ahtaasti ja mainitsi eduskuntakäytännössä noudatettun tällaista tulkintatapaa. Tyytyen vain viittaamaan käytäntöön perustuslakivaliokunta yleisti havaintonsa vaatimukseksi, että ahdasta tulkintatapaa on sovellettava lakiehdotukseen niin, ettei ehdotusta voida muuttaa miltään osalta. »Tämä kielto koskee ehdotuksen johtolauseettakin» perustuslakivaliokunta huomautti, »josta eduskunta vakiintuneen käytännön mukaisesti päättää samalla kun se hyväksyy varsinaisen lakitekstin.» Näiden lyhyiden lausuntojen jälkeen valiokunta syventyi kuvaamaan esillä olleen lakiehdotuksen johtolauseen virheellisiä tai ristiriitaisia kohtia, ja päättyi toteamaan, »ettei puheena olevaa lakiehdotusta voida hyväksyä».²³

²³ Ks. laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 3/lepäämään jätetty lakiehd-

Perustuslakivaliokunnan lausunto VJ 73,1 ja HM 19,2 §:ään sisällytetystä muuttamiskiellosta perustuu eduskuntakäytännöstä tehtyjen havaintojen varaan, eikä valiokunta pyrkinyt tarkastelemaan tulkintakysymystä sen laajemmin. Toisin kuin edellä selostetussa mietinnössä puhemiehen menettelytavan johdosta vuoden 1954 valtiopäivillä valiokunta ei määritellyt kantaansa siihen, olisiko vahvistamatta jätetyn lain hyväksymistä pidettävä perustuslain vastaisena. Valiokunta totesi vain vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen tekniset puutteet ja päätyi ehdottamaan lakiehdotuksen hylättäväksi.²⁴

Vuoden 1970 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta joutui kolmannen kerran määrittelemään kantansa VJ 73 §:n sisältämän muuttamiskiellon soveltamiseen ja nyt ensi kerran lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vaalien jälkeisen käsittelyn yhteydessä. Vuoden 1966 valtiopäivillä äänestettiin lepäämään ehdotukset laiksi rikoslain 41 luvun kumoamisesta sekä sanotun lain 10 luvun muuttamisesta ja laiksi oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 2 §:n 5 kohdan kumoamisesta.²⁵ Lakiehdotuksiin sisäl-

tus/1966 vp Asiak I ja sen liitteenä oleva perustuslakivaliokunnan lausunto 1/1966 vp. Perustuslakivaliokunnan suorittamasta selvityksestä, jossa asiantuntijoina olivat Enäjärvi, Leskinen ja Salervo, ilmeni, että vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen johtolause tarkoitti alkuperäistä vesilakia muuttamattomassa muodossa, vaikka vesilakia oli vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen tarkoitamilta kohdilta sittemmin muutettu 11 päivänä toukokuuta 1963 annetulla lailla (453/63). Vahvistamatta jätetyllä lakiehdotuksella olisi vesilakiin lisätty eräitä säännöksiä, joista osa jo lailla 453/63 oli lakiin lisätty. Vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen 17 luvun 1 §:n 2 kohdassa säädettiin valituskiellosta, joka jo oli vesilakiin sisällytetty ja tullut voimaan 2 luvun 26 §:n 5 momentissa. Valiokunta huomautti, että vahvistamatta jätetyllä lailla ei sanottua säännöstä kumottaisi, joten vesilakiin tulisi samasta valituskiellosta kaksi eri säännöstä. Perustuslakivaliokunta ei väittänyt, että kahden samaa valituskieltoa koskevan säännöksen kirjoittaminen vesilakiin olisi perustuslain vastaista, vaan kysymyksessä olisi »ristiriitainen ja virheellinen» lainsäädäntötoimi. Perustuslakivaliokunta huomautti vielä siitä, että vahvistamatta jätettyä lakiehdotusta ei voida hyväksyä vain osittain.

²⁴ Perustuslakivaliokunnan lausumien eroon vuoden 1954 ja 1966 valtiopäivillä on saattanut vaikuttaa se, että vuoden 1954 valtiopäivillä valiokunnan oli määriteltävä kantansa kysymykseen, oliko puhemiehen menettelytapaa pidettävä perustuslain mukaisena vai ei, kun taas jälkimmäisellä kerralla valiokunnalle esitettyä kysymystä ei ollut yhtä kiinteästi sidottu tietyn menettelytavan perustuslainmukaisuuden arviointiin.

²⁵ Ks. He 39/1966 vp uskontorikoksia ja kirkollisten järjestysmääräysten rikkomista koskevan lainsäädännön uudistamisesta 1966 vp Asiak I.

tyi tekstin ulkopuolelle merkitty voimaantulosäännös »Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 196 .» Kun lakiehdotukset olisivat tulleet voimaan aikaisintaan vuonna 1970 ei säännösten täydentämisellä olisi voitu saattaa voimaantulomerkintää todellista voimaantuloaikaa vastaavaksi.

Perustuslakivaliokunta totesi VJ 73,1 §:n säännöstä tulkitun »ahtaasti» ja piti tulkintatapaa asianmukaisena. Valiokunta ei määritellyt kannansa siihen, oliko esillä olleiden lakiehdotusten hyväksymistä pidettävä perustuslain vastaisena.²⁶

Vuonna 1970 esillä olleet lakiehdotukset olisi voitu hyväksyä, mikäli voimaantulosäännöksen numero »6» olisi vaihdettu numeroksi »7». Olisiko voimaantulosäännöksen muuttaminen sitten merkinnyt muutosta siihen, mitä eduskunta tarkoitti hyväksyessään lakiehdotukset vuoden 1966 valtiopäivillä?... Joskin on todettava, että lakiehdotukset olivat saaneet alkunsa vuoden 1966 aikaisista tapahtumista, ei voitane väittää, että eduskunta oli tarkoittanut lakiehdotuksien tulevan voimaan 1960 luvulla.²⁷

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja vuosilta 1954, 1966 ja 1970 tarkasteltaessa voidaan todeta, että tarkastelun kohteina olleiden lakiehdotusten välillä oli huomattavia eroja. Vuoden 1954 ratkaisun yhteydessä oli ilmeistä, että ehdotus pääosaltaan oli soveltamiskelvoton, joskin on varsin varauksellisesti suhtauduttava valiokunnan konstruktion,

²⁶ Ks. prvl 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I. Valiokunta ilmaisi tulkintasuosituksensa toteamalla: »Tätä säännöstä (VJ 73,1 §) on lainsäädäntökäytännössämme tulkittu ahtaasti, niin kuin sitä perustuslakivaliokunnan mielestä onkin tulkittava. Tällainen tulkinta on sopusuunnassa sen suhteen, että lepäämässä olevaa lakiehdotusta vaalien jäljellä pidettävillä ensimmäisillä valtiopäivillä käsiteltäessä sitä ei voida ottaa sellaisenaan yksityiskoh- taiseen käsittelyyn, jossa muutoksista olisi mahdollista päättää.» Vaikka valio- kunnan esittämä näkökohta pitääkin paikkansa sikäli, että ainoan käsittelyn menettelytapa ei vastaa tarkkuudeltaan kolmen käsittelyn menettelyä, tuntuu silti liioitellulta väittää, ettei esillä olleiden lakiehdotusten voimaantulosäännök- sen numeromuutosta olisi voitu tehdä, vaikka kolmen käsittelyn menettely ei ollutkaan muutoksen lainsäädäntötekniistä asianmukaisuutta takaamassa.

²⁷ Eduskuntakäsittelyssä ennen lepäämään jättämistä todettiin, että laki- ehdotuksella pyrittiin mm. siihen, että kirjailija Hannu Salamaa ei tuomittaisi rangaistukseen 1889 rikoslain 10 luvun 1 §:ssä säännellystä jumalanpilkasta vaan ehdotetun lievemman kriminalisoinnin, uskonrauhan rikkomisesta säädetyn rangaistussanktion mukaan. Ks. ed. Tiitun puheenvuoro (1967 vp ptk s. 404). Salamalle tuomittu rangaistus oli sittemmin poistettu armahdusteitse.

jonka mukaan lakiehdotuksen hyväksymistä tarkoittanut ehdotus oli vastoin perustuslakia. Vuoden 1966 ratkaisun yhteydessä ei valiokunta määritellyt kantaansa lain hyväksymistä tarkoittavaan ehdotukseen. Valiokunta tiivistä eduskuntakäytännön analyysin toteamukseen, ettei VJ 73,1 § huomioon ottaen ainoassa käsittelyssä esillä olevan lakiehdotuksen johtolauseeseen voida tehdä muutosta, joka olisi ollut tarpeen lakiehdotuksen saattamiseksi moitteettomaksi. Lakiehdotuksen johtolause oli selvästi oloja vastaamaton, vaikkakaan lakiehdotuksen hyväksyminen ei olisi ollut selvästi perustuslain vastaista. Vuoden 1970 ratkaisun yhteydessä valiokunta johti eduskuntakäytännöstä tekemänsä johtopäätökset äärimmilleen päätyessä tulkintaan, jonka mukaan VJ 73,1 § estää vähäisimpienkin muutosten tekemisen lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen. Tämänkään ratkaisun kohdalla valiokunta ei tutkinut kysymystä, olisiko lakiehdotus voitu perustuslain estämättä hyväksyä muuttamattomassa muodossaan. Yhdessäkään kannanotoista valiokunta ei syventynyt pragmaattisesti tarkastelemaan niitä tuloksia, joihin omaksumtu tulkinta johtaa lepäämään jättämissäännöstön ja vahvistamatta jättämissäännöstön vaikutuksia arvosteltaessa. Valiokunta ei kiinnittänyt huomiota lepäämään jättämissäännöstön funktioon eikä niihin syihin, joiden vuoksi presidentin oikeus jättää lakiehdotus vahvistamatta on säädetty ehdolliseksi varaamalla eduskunnalle mahdollisuus presidentin tahdosta riippumatta saattaa kannattamansa lainsäädäntötoimi positiiviseen ratkaisuun.

Jos palataan tämän osaston alussa VJ 73,1 §:n semanttisen tulkinnan mukaisesti käytettävissä oleviin kahteen tulkintavaihtoehtoon havaitaan, että perustuslakivaliokunnan kannanotot vuosilta 1966 ja 1970 näyttävät edellyttävän ankarimman — pragmaattiset näkökohdat syrjäyttävän — kysymykseen tulevan »muuttamatta»-ilmauksen merkityssisällön käyttämistä. Lausunnot eivät näytä sallivan minkäänlaisten muutosten tekemistä lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin vaan edellyttävät, että lepäämään jätetyn ja ainoassa käsittelyssä esillä olevan lakiehdotuksen tekstin on oltava identtisiä.

Perustuslakivaliokunnan vuonna 1966 ja 1970 tekemien ratkaisujen tarkastelussa voidaan valita toinen — teleologisesta tulkinnasta irroitettu — tarkastelutapa. Lepäämään jättämissäännöstön vaikutusten arviointi voidaan suorittaa syventymättä säännöstön alkuperäiseen tarkoitukseen (lainsäädännön hidastefunktio) ja todeta, että VJ 73,1 §:n tiukka tulkinta on käytännössä johtanut siihen, että lepäämään jättä-

minen on — jo ennen perustuslakivaliokunnan kannanottoja — kehittynyt vähemmistön käytettävissä olevaksi lainsäädännön estämisvallaksi. Jos nyt ajatellaan, että perustuslakivaliokunta olisi esim. vuoden 1970 ratkaisussaan sallinut voimaantulosäännöksen muutoksen — pitänyt sitä VJ 73,1 § huomioon ottaen sallittuna — olisi ratkaisu merkinnyt vähemmistölle käytännön tietä kehittyneen vaikutusvallan vähentämistä. Kun vähemmistöt ennen tuota hypoteettista ratkaisua olivat voineet usein jo lepäämään jättämisspäättöksen yhteydessä varmasti tietää, että lepäämään jätettyä lakiehdotusta ei vaalien jälkeen voida hyväksyä, olisi muutoksen salliva perustuslakivaliokunnan kannanotto merkinnyt, että vähemmistöt vastaisuudessa eivät enään voisi yhtä varmasti kalkylöida vaikutusvaltaansa. Muutoksen salliminen voimaantulosäännökseen olisi merkinnyt vähemmistön vaikutusvallan vähentämistä. Lepäämään jättämissäännöstö olisi palautettu lähemmäs sille alun perin suunniteltua tarkoitusta, mahdollisuutta vain lykätä — muttei estää — lepäämään jätetyn lakiehdotuksen voimaantuloa.

Vuoden 1970 ratkaisun kohdalla voimaantulosäännöksen korjaus olisi merkinnyt yhteiskunnalliselta vaikutukseltaan huomattavasti enemmän kuin pelkkää muotovirheen korjaamista. Ratkaisua ei voida pitää pelkästään pedanttisena tai yltiölegalistisena tulkintana sillä taustalla on ollut tieto siitä, että kysymyksessä oli mahdollisuus puuttua lepäämään jättämissäännösten vaikutukseen verraten syvälle. Valiokunta ei kuitenkaan merkinnyt näitä mietteitä lausuntoonsa, vaikka niitä asiantuntijain taholta esitettiin.²⁸

²⁸ Valiokunta kuuli asiantuntijoina Salervoa, Leskistä, Kortetta, Merikoskea ja Saraviitaa. Kuultavien ja valiokunnan jäsenten välisessä keskustelussa viitattiin yllä tekstissä esitettyihin näkökohtiin.

Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskiellon (VJ 73,1 §:n) ankaran tulkintatavan vaikutus kärjistyi huippuunsa vuoden 1970 valtiopäivillä. Valtiopäiville oli jätetty lepäämään viiteen lainsäädäntökokonaisuuteen (hallituksen esitykseen) sisältyneet kaksitoista lakiehdotusta sekä hyväksytty VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä lepäämään jätettäväksi kolmeen hallituksen esitykseen sisältyneet lakiehdotukset. Lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista olivat yhtä lukuunottamatta kaikki sellaisia, ettei niitä voitu hyväksyä. Ehdotusten laiksi rikoslain 41 luvun kumoamisesta sekä sanotun lain 10 luvun muuttamisesta ja laiksi oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 2 §:n 5 kohdan kumoamisesta (He 39/1966 vp Asiak I) voimaantulosäännökset oli laadittu muotoon: »Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 196 .» Lakivaliokunta, hankittuaan lausunnon perustuslakivaliokunnalta (prvl 1/1970 vp Asiak I), ehdotti

Perustuslakivaliokunta ei joutunut antamaan lausuntoa 1906 VJ 58 ja 60 §§:iin sisältyvistä säännöksistä lepäämään jätettyjen ja lepäämään hyväksytyjen lakiehdotusten vaalien jälkeisestä käsittelystä ja joutui määrittelemään kantansa 1928 VJ 73,1 §:ään ensimmäisen kerran vasta 1950-luvulla. Eduskuntakäytäntö oli tuohon ratkaisuun mennessä ehtinyt vakiintua vapaana valiokunnan ohjauksesta. Kun eduskuntakäytännöstä esitetyillä yleistyksillä näyttää olevan keskeinen asema perustuslakivaliokunnan argumentoinnissa käsiteltäessä VJ 73,1 §:n sisältämää lepäämään jätettyjen lakiehdotusten muuttamiskieltoa, on tarkoituksenmukaista jokseenkin yksityiskohtaisesti käsitellä eduskunnan päätöksentekoa. Tällöin voidaan myös tarkastella niitä muuttamiskieltojen seurauksien tyyppejä, joihin perustuslakivaliokunta ei ole joutunut määrittelemään kantaansa.

Eduskuntakäytäntö muodostuu pääasiassa erikoisvaliokuntien kan-

VJ 73,1 §:n säännökseen viitaten lakiehdotukset hylättäväksi. Ks. lvm 4/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I. Lepäämään jätetyt ehdotukset laiksi vesilain muuttamisesta ja laiksi eräistä vesien käyttämisistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain muuttamisesta (He 44/1968 vp Asiak I) sisälsivät edellä mainittua vastaavan voimaantulosäännöksen. Laki- ja talousvaliokunta totesi, että lakiehdotukset olisivat tulleet voimaan 1960 luvulla, joten niitä ei VJ 73,1 §:n säännös huomioon ottaen voitu enää hyväksyä muuttamattomina. Lisäksi toisen lakiehdotuksen johtolause sisälsi säännöksen, joka ei ollut enää tarkoituksenmukainen myöhemmän lainsäädännön takia. Ks. laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 2/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I. Ehdotus laiksi pienviljelijäin karjantarkkailuyhdistysten ja sonninpitoyhtymien valtionavustuksista annetun lain muuttamisesta (He 143/1968 vp Asiak III:1) sisälsi säännöksen, jonka mukaan »lakia sovelletaan ensi kerran vuoden 1969 avustuksia jaettaessa.» Mikäli lakiehdotusta ei korvaavan lain (733/69) johdosta olisi katsottu rauenneeksi, se olisi ilmeisesti jouduttu hylkäämään. Ehdotus laiksi valtion autotilauskeskuksesta (He 136/1968 vp Asiak III:1) 5 § sisälsi säännöksen: »Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 1969». Valtiovarainvaliokunta totesi, ettei »lain voimaan saattaminen muuttamatta sen sisältöä ole enää mahdollista» ja ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi. Ks. vvm 3/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I. Hallituksen esitykseen valtiollisia vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (He 24/1969 vp Asiak I) sisältyi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia, joiden voimaantulosäännökset pakottivat hylkäämään lakiehdotukset. Ainoat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään jätetyt lakiehdotukset, joihin VJ 73,1 §:n muuttamiskielto vaikutus ei yltänyt, olivat lepäämään jätetyt ehdotukset oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien käräjiä koskevien säännösten muuttamisesta (He 62/1969 vp Asiak I).

nanotoista ja niiden mukaan suoritetusta päätöksenteosta täysistunnossa. Valiokunnat ovat päätyneet tiettyyn ratkaisuun VJ 73,1 §:n tulkinnasta, eikä ehdotuksista täysistunnon päätöksillä ole poikettu.

Tammio jaottelee »lain sisällön» useisiin osiin tavalla, jota voidaan pitää riittävän yksityiskohtaisena lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskiellon alan tarkastelussa. Tammion mukaan lain sisältö jakaantuu yleensä seuraaviin osastoihin: 1) lain nimike 2) johdanto eli johtolause 3) lakiteksti ja 4) lakitekstin jäljessä pykäläjaoituksesta erillään olevat voimaantulo-, soveltamis- tai muut välittävät säännökset, joita ei ole sijoitettu lakitekstiin.²⁹ Kun nuo säädöksen osat ovat vahvistetussa laissa samansisältöisinä kuin III käsittelyssä hyväksytyssä lakiehdotuksessa, voidaan jaottelua käyttää tarkasteltaessa lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia.³⁰

Lait laaditaan käytännön tietä kehittyneen kaavan mukaan. Lain johdannossa on oltava merkintä siitä, että laki on syntynyt eduskunnan päätöksen mukaisesti sekä tieto perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä (HM 20,1 §).³¹

Lakiteksti sisältää pääosan lauseista, joiden avulla saavutetaan se yhteiskunnallinen vaikutus, johon lainsäädäntötoimella pyritään. Lienee kiistatonta, että VJ 73 §:ään kuuluva kielto muuttaa lepäämään jätettyä lakiehdotusta vaalien jälkeisessä käsittelyssä kohdistuu ensisijassa lakitekstiin. Lain nimike, johtolause sekä voimaantulo- ja soveltamissäännökset ovat tekstiosaan nähden toissijaisia. Lain nimike palvelee säädösten rekisteröinti- ja identifioimistarpeita; johtolause, mikäli se sisältää vain maininnan siitä, että laki on syntynyt eduskunnan päätöksen mukaisesti ja mahdollisen viittauksen käsittelyjärjestykseen (ns. minimisisältö), osoittaa esillä olevan oikeusnormin hierarkkisen korkeuden ja alkuperän.³² Mikäli johtolause sisältää viittauksia muutettaviin tai kumotta-

²⁹ Tammio s. 41. Ks. myös Sipponen, s. 344.

³⁰ Ainoa ero lakiehdotuksen ja vahvistetun lain välillä — mikäli lain vahvistamiseen liittyviä merkintöjä ei oteta huomioon — voidaan todeta eduskuntakäsittelyssä avoimeksi jätettyjen voimaantulosäännösten kohdalla.

³¹ Kastari, Perustuslainsäätämisyjärjestyksestä osoittavan johtolauseen käsitteystä, s. 99 kirjoittaa, että HM 20,1 §:n sanamuoto enempää kuin sen syntyvaiheekaan eivät näyttäisi asettavan estettä sille, että johdanto voitaisiin liittää eduskunnan hyväksymään lakiin vielä hallituksen toimesta vahvistusvaiheessa.

³² Kastari käyttää nimitystä johtolauseen minimisisältö tarkoittamassa joh-

viin säännöksiin, on johtolauseella lisäksi lain soveltamista ja tulkintaa systematisoiva ja täsmentävä tehtävä.

5.2. Lakiehdotuksen tekstiosa

Erikoisvaliokuntien ehdotukset ja niitä myötäillyt päätöksenteko täysistunnossa osoittavat, että VJ 73,1 §:ää on tulkittu jyrkimmän, vähäisimmätkin muutokset estävän tulkintavaihtoehdon mukaan. Valiokunnat, yhtä vähän kuin kansanedustajat täysistunnossa, eivät ole ehdottaneet muutoksia lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen VJ 73,1 §:n voimassaoloaikana. Eduskuntakäytäntöä ei näinollen voida kuvata osoittamalla muutosehdotuksia, vaan on tyydyttävä tarkastelemaan, minkälaisista ehdotuksista on pidättäydytty, ja minkälaisiin lopputuloksiin muutosehdotuksista pidättäytymisen takia on jouduttu. Erikoisvaliokunnat ovat jättäneet muutosehdotukset tekemättä ja todenneet mietinnössään, ettei »lakiehdotusta VJ 73,1 §:n mukaan voida hyväksyä muuttamattomana.» Kun valiokunnat ovat tällöin selostaneet säännökset, joiden muuttamattomuus on johtanut ehdottomaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hylkäämistä, osoittaa lausunto välillisesti, minkälaisia muutoksia ei ole katsottu VJ 73,1 §:n sallimiksi.³³ Pääosa VJ 73,1 §:ään viitaten tehdyistä hylkäämisehdotuksista (muutosehdotuksista pidättäytymisistä) on liittynyt lepäämään jätettyjen lakiehdotusten voimassaoloaikaa koskeneisiin säännöksiin.³⁴

tolauseen vähimmäissisältöä, joka HM 20,1 § huomioon ottaen lakiin aina on merkittävä. Ks. Kastari, Perustuslain säätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa, s. 100.

³³ Ks. esim. lvm 4/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp »Kun tämä ei enää ole mahdollista ja ehdotuksia ei sen vuoksi voida hyväksyä valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla muuttamattomina, laki-valiokunta ei voi puoltaa niiden hyväksymistä» ja laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 2/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I »Lakiehdotuksia ei sen vuoksi voida hyväksyä valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla muuttamattomina.» Ks. myös laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 2/lepäämään jätetty ehdotus laiksi vesilain muuttamisesta/1970 vp Asiak I ja vvm 3/lepäämään jätetty ehdotus laiksi valtion autotilaukseskuksesta/1970 vp Asiak I.

³⁴ Korostan tällä kohdin eroa voimassaoloaikaa koskevien ja lakien voimaantulosäännösten välillä. Voimaantulosäännösten problematiikka eroaa jonkin verran lakiehdotuksen voimassaoloajan vaikutuksesta, joten käsittelen

Lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia tarkastelemalla havaitaan, että määräaikaiset lakiehdotukset ovat jatkuvasti lisääntyneet. Lakiehdotusten määräaikaisuus on säännelty eri tavoin, yleensä sisällyttämällä lakiehdotukseen kalenterivuosisissa tai sen osissa määritelty aika, jonka lakiehdotusta ehdotetaan sovellettavaksi. Kalenterivuositain määrätyn ajan ohella on käytetty eräitä muita voimassaoloajan määräämistapoja kuten säännöksiä satovuosisista.³⁵ Mikäli lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittama määräaika on vaalien jälkeisen käsittelyn aikaan jo kulunut umpeen, määräaikaa koskevia säännöksiä valitsevan tulkinnan mukaan

voimaantulosäännöksiä omana osastonaan. Pidän merkitseväenä erona tällä kohdin sitä, että säännös ajasta, jonka tietty lakiehdotus on tarkoitettu voimassa-olevaksi, osoittaa täsmällisesti sen yhteiskunnallisen vaikutuksen, jota lakiehdotuksella on tarkoitettu. Lakia sovelletaan tietyn ajan, jonka jälkeen laki lakkaa olemasta voimassa, ellei sen voimassaoloa jatketa uudella lailla. Voimassaoloajalla voi olla useita syitä, kuten verolakien kohdalla pyrkimys yksivuotisia verolakeja käyttäen välttää VJ 68,1 §:ään sisältyvän määräänemmistösäännöksen soveltamiselta tai pyrkimys kokeilla tiettyä lainsäädäntöä siten, että kokeilun päättämiseksi ei tarvitse säätää uutta lakia edellisen kumoamiseksi. Määräaikaisilla laeilla voidaan myös pyrkiä siihen, että tietty yhteiskunnallisen ratkaisun sisältävä lainsäädäntötoimi on alistettava lakiehdotuksen muodossa lepäämään jättämissäännösten alaiseksi määräaikaisen lain voimassaolon päättyessä. Ks. esim. ehdotuksen laiksi kotimaisen sokerituotannon turvaamiseksi (He 1/65 vp) eduskuntakäsittelyä. Lakiehdotuksen antaminen johtui siitä, että hallituksen edellinen sokerilakiesitys oli äänestetty lepäämään. Vähemmistö esitti kompromissiratkaisun ehdoksi mm. sen, että sokerituotannon avustamisesta säädetään lyhyen määräajan voimassaolevalla lailla. Ks. 1965 vp ptk s. 251 (ed. Haapanen). Ks. myös Sipponen, s. 345.

Voimaantulosäännöksiin sen sijaan ei läheskään aina sisälly yhtä tarkoin määriteltyä lainsäädännöllistä tarkoitusta. Niinpä avoimet voimaantulosäännökset osoittavat asianomaisen lakiehdotuksen kohdalla, ettei eduskunta ole tahtonut sitoa lain soveltamisen alkua kiinteästi tiettyyn ajankohtaan. Varsin usein voimaantulosäännökset ovat vailla poliittista merkitystä. Myönnän kuitenkin, että erottelu on karkeaa ja on rajatapauksia, joissa voimaantulosäännökset muistuttavat voimassaoloaikaa koskevia säännöksiä.

³⁵ Ks. lepäämään jätetty ehdotus laiksi maatalouden hintatasosta (1 §), He 2/1965 vp Asiak I, jonka mukaan »kahtena satovuotena alkaen satovuodesta 1965/66» eräiden maataloustuotteiden tavoitehinnoista säädetty järjestely olisi suoritettu satovuosisjaon mukaan. Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi mietinnössään n:o 4, että lakia olisi sovellettava satovuosina 1965/1966 ja 1966/1967, jonka vuoksi, käsittelyaika huomioon ottaen (kesäkuu 1966) lakiehdotus olisi ollut osaksi soveltamiskelvoton, joten valiokunta ehdotti sen hylättäväksi. Ks. maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 4/lepäämään jätetty lakiehdotus/1966 vp Asiak I. Ks. myös He 2/1962 vp.

ei olisi voitukaan ehdottaa muutettavaksi. Myöskään silloin, kun määräaika vielä on ollut kulumassa, mutta jäljellä on ollut niin lyhyt osa, ettei lainsäädäntöä sen varalta ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi, ei voimassaoloaikaa osoittavia säännöksiä ole ehdotettu muutettavaksi.³⁶

Voimassaoloaikaa tarkoittaneiden säännösten lisäksi on tarve muuttaa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tekstiä ajoittain syntynyt siten, että lainsäädäntöä on muutettu lepäämään jättämisen jälkeen. Laeilla on vuosikymmeniä jatkuneen vilkkaan lainsäädäntötyön tuloksena erilaisia, usein päällekkäisiä vaikutussuhteita ja viittaukset lakien välillä ovat yleisiä. Uusia lakeja säädettäessä tutkitaan säädösehdotuksen yhteydet voimassaolevien lakien muodostamaan kokonaisuuteen. Uuden lakiehdotuksen säännöksiin sisällytetään viittauksia, joiden avulla laki soveltuu luontevasti ja lainkäyttäjien kannalta tarkoituksenmukaisesti vanhempien normien joukkoon. Lakiehdotus, jonka suhteet on tarkastettu ja määritelty täsmällisesti lakitekstissä, voidaan äänestää lepäämään. Jos nyt viivästyksen aikana lakiehdotuksen ulkopuolista lainsäädäntöä muutetaan, voi käydä niin, ettei lepäämään jätetty lakiehdotus enää sovellukaan saumattomasti muuttuneen lakikonstellation lomaan. Kun tällaisia tilanteita on syntynyt, on niihin valiokuntien mietinnöissä säännöllisesti kiinnitetty huomiota ja valiokunnat ovat VJ 73,1 §:ään viitaten todenneet, ettei lepäämään jätettyä lakiehdotusta ole syytä enään hyväksyä. Valiokunnat ovat katsoneet lepäämään jättä-

³⁶ Ks. esim. lepäämään jätetty ehdotus laiksi kaivospölkkyjen viennin säännöstelystä (He 95/1937 vp Asiak III:1). Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan laki ehdotettiin olemaan voimassa vuoden 1939 loppuun. Kun lakiehdotusta käsiteltiin vuoden 1939 valtiopäivillä valtiovarainvaliokunta totesi mm., että laki olisi voimassa vain kuluvan vuoden loppuun, joten sillä ei olisi sanottavaa käytännöllistä merkitystä, sekä ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi (vvm 6/lepäämään jätetty lakiehdotus/1939 vp Asiak I). Ks. myös lepäämään jätetty ehdotus laiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain muuttamisesta (He 106/1964 vp Asiak III:1). Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan työnantaja olisi ollut velvollinen maksamiensa palkkojen perusteella suorittamaan valtiolle työnantajan lapsilisämaksuna kolme prosenttia sekä kansaneläkelaitokselle työnantajan sairausvakuutusmaksuna vuodelta 1965 yhden prosentin, vuodelta 1966 puoli prosenttia ja 1 päivästä tammikuuta 1967 alkaen yhden prosentin työntekijälle suoritetusta ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Kun lakiehdotusta käsiteltiin vuoden 1966 valtiopäivillä, olisi järjestely vuoden 1965 osalta jäänyt suorittamatta ja osa vuoden 1966 maksusta jäänyt kantamatta. Lakiehdotus hylättiin.

misen aikana syntyneen lakiehdotuksen ja muun lainsäädännön yhteensoveltumattomuuden korjaamiseksi suoritettavat muutokset VJ 73,1 §:n vastaisiksi.

Käsiteltäessä lepäämään jätettyä ehdotusta laiksi tie- ja vesihallinnon viroista ja toimista valiokunta totesi lepäämään jätettyä lakiehdotusta tarkastaessaan, että lepäämään jättämispäätöksen jälkeen, ennen vaaleja seurannutta käsittelyä virkamieslainsäädäntöä oli muutettu tavalla, jota lakiehdotuksessa ei ollut voitu ottaa huomioon. Myöhemmällä lailla oli poistettu erot ns. sääntöpalkkaisten ja palkkiovirkamiesten välillä. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen 2 § sen sijaan oli laadittu siten, että tie- ja vesihallinnon viroissa tuo ero olisi ollut edelleen noudatettavana. Valiokunta totesi, ettei lakiehdotusta voida muuttamattomana hyväksyä.³⁷

Käsiteltäessä vahvistamatta jätettyä ehdotusta laiksi korkeakoulustipendeistä vuoden 1966 valtiopäivillä valiokunta kiinnitti huomionsa lakiehdotuksen stipendien suuruutta koskeneisiin säännöksiin. Stipendimäärä oli ilmaistu ns. vanhoissa markoissa. Valiokunta totesi, että lakiehdotuksessa oli stipendien suuruus ilmaistu 21 päivänä joulukuuta 1925 annetun lain (363/25) mukaisina rahayksikköinä. Lakiehdotusta ei voitu, ottaen huomioon 30 päivänä maaliskuuta 1962 annetun rahalain (276/62) ja sen voimassaolosta samana päivänä annetun lain (277/62) säännökset, hyväksyä VJ 73 §:n edellyttämällä tavalla muuttamattomana. Valiokunta ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi ilmoittaen kuitenkin pitävänsä lakiehdotuksen tarkoitusta tärkeänä.³⁸

Aina ei lepäämään jättämisen jälkeen muussa lainsäädännössä tapahtuneen muutoksen ole katsottu estävän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana. Käsitellessään vuoden 1933 valtiopäivillä lepäämään jätettyä ehdotusta yhdistyksistä annetun lain eräiden pykälien muuttamisesta³⁹ valiokunta havaitsi, että yhdistyslakia oli lepäämään jättämisen jälkeen muutettu tavalla, jota ei ollut otettu huomioon lepäämään jätetyssä

³⁷ Ks. vvm 18/lepäämään jätetty lakiehdotus/1924 vp Asiak I.

³⁸ Sivm 3/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1966 vp Asiak I. Sivistysvaliokunnan kannanotto on otettu huomioon laadittaessa edellä selostettua perustuslakivaliokunnan lausuntoa vuodelta 1966 (prvl 1/1966). Tämä voidaan todeta perustuslakivaliokunnan mikrofilmatuista asiakirjoista, joissa muistiinpanojen mukaan valiokunnan mietintö otettiin huomioon ennakkotapauksena tarkasteltaessa perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ollutta kysymystä VJ 73,1 §:n muuttamiskiellon soveltamista. Ks. myös vvm 44/vahvistamatta jätetty ehdotus laiksi eräistä väliaikaisista poikkeuksista verolakeihin/1966 vp Asiak I.

³⁹ Ks. lvm 5/lepäämään jätetty lakiehdotus/1932 vp Asiak I.

laissa. Yhdistyslain 4 § oli muutettu 20 päivänä heinäkuuta 1933 annetulla lailla (229/33). Lepäämään jätetyssä lakiehdotuksessa ei ollut niitä muutoksia alkuperäiseen yhdistyslakiin verrattuna, jotka oli suoritettu lailla 229/33. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hyväksyminen olisi johtanut lain 229/33 kumoutumiseen, vaikkei tuota vaikutusta ollut tarkoitettu lepäämään jättämisen aikaan vuoden 1932 valtiopäivillä. Laki-valiokunta totesi tämän mietinnössään mutta korosti, että lailla lisäyksestä rikoslain 16 lukuun (228/33) suoritettu kriminalisointi, johon laki 229/33 liittyi, säilyisi voimassa sekä ehdotti, että lepäämässä ollut lakiehdotus kaikesta huolimatta hyväksyttäisiin. Täysistunnossa puhemies salli äänestyksen asiasta, mutta lakiehdotus tuli hylätyksi.⁴⁰

Tämä tapaus on ainoa havaitsemani kerta, jolloin erikoisvaliokunta on ryhtynyt tarkastelemaan viallisen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hyväksymisen mahdollisuuksia. Menettelytapaa ei ole myöhemmin toistettu, joten valiokunnan ja puhemiehen menettelytapaa ei voida pitää kovinkaan vakuuttavana ennakkotapauksena. Lisää ennakkotapausarvoa vähentäviä tekijöitä johtuu siitä, että kyseinen lakiehdotus liittyi ns. kommunistilakien sarjaan, joilla pyrittiin estämään kommunistisen puolueen jäsenien julkinen poliittinen toiminta. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ainoassa käsittelyssä huomautettiin, että esillä ollut lakiehdotus oli hyväksytty kesällä 1932 keskellä Mäntsälän kapinaviikkoa joten paine muutoksen hyväksymiseksi oli luultavasti suuri.⁴¹

5.3. Voimaantulo- ja soveltamissäännökset

Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa voidaan todeta ainakin kaksi ulkonaisesti erilaista tapaa merkitä lakiehdotukseen voimaantulo- ja soveltamissäännökset. Säännökset voidaan kirjoittaa joko itse lakiteksiin, yleensä sen loppuun tai tekstin ulkopuolelle.⁴²

⁴⁰ Ks. 1933 vp ptk s. 498.

⁴¹ Ed. Tanner 1933 vp ptk s. 486 s. Korostan, että erikoisvaliokunta ei ehdottanut muutoksia lakiehdotukseen. Ks. myös laki- ja talousvaliokunnan mietintö/lepäämään jätetty ehdotus laiksi huoltoapulain muuttamisesta (LA 51—69/1958 vp Liit. ja 1962 vp Asiak I) sekä laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 2/lepäämään jätetty ehdotus laeiksi vesilain muuttamisesta ja laiksi eräistä vesien käyttämisistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain muuttamisesta/1970 vp Asiak I.

⁴² Ks. Tammio, s. 44. Mikäli kysymyksessä on erillinen, itsenäinen laki,

Lakitekstin ulkopuolelle sijoitettua voimaantulosäännöstä pykäläjakoon sisällytettyyn vastaavan sisältöiseen säännökseen verrattaessa voitaneen pitää kiistattomana, että VJ 73,1 §:n säännöstä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamattomuudesta vaalien jälkeisessä eduskuntakäsittelyssä on sovellettava molempiin samalla tavalla. Lainsäädäntötekni-
nen merkintätapojen erilaisuus näyttää kyllä johtavan väittämään, että pykäläjaon ulkopuolinen voimaantulosäännös ei kuulu »lakiehdotukseen», mutta eroa ei voitane pitää merkitseväenä. Säännösten funktio ja eduskuntakäsittely (päättösenteke II käsittelyssä) ovat samanlaiset. Valiokunnat eivät ole VJ 73,1 §:ää soveltaessaan kiinnittäneet huomiota tähän voimaantulosäännösten merkintätapojen erilaisuuteen, vaan kumpaakin tyyppiä on arvioitu samalla tavoin.⁴³

Voimaantulosäännösten havaitaan aiheuttaneen eniten painetta VJ 73,1 §:n tulkinnaa avartamiseksi niin, että muodolliset korjaukset lakiehdotuksiin sallittaisiin. Lainsäädännön teknisen tason korottamiseksi kehitetty menettely sisällyttää lakiehdotuksiin täsmälliset säännökset voimaantulosta tai soveltamisen alkamisesta on usein yllättänyt lainvalmistelijat ja eduskunnan. Lepäämään jättämisen aiheuttamassa uudessa tilanteessa on jouduttu toteamaan, etteivät lepäämään jätettyjen lakiehdotusten voimaantulosäännökset enään ole tarkoituksenmukaisessa muodossa vaalien jälkeisessä ainoassa käsittelyssä.⁴⁴

voimaantulo- ja soveltamissäännökset ryhmitellään pykäliin. Jos kyseessä on vanhemman lain muuttaminen, sijoitetaan lisäsäännökset, yleensä lyhyt voimaantulosäännös, lakitekstin jälkeen ja erotetaan siitä poikkiviivalla. Ks. myös Sipponen, s. 344.

⁴³ Ks. esim. lepäämään hyväksytty ehdotus laiksi eräiden saamisten perimisestä kerta kaikkiaan (He 77/1962 vp Asiak I). 5 §:n mukaan laki olisi tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 1964. Valtiovarainvaliokunta totesi, että lain »voimaan saattaminen muuttamatta sen sisältöä» ei enää ole mahdollista (ks. vvm 3/lepäämään jätetty lakiehdotus/1966 vp Asiak I). Lepäämään jätetyssä ehdotuksessa laiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain muuttamisesta (He 106/1964 vp Asiak III:1) oli viivalla tekstistä erotettu voimaantulosäännös: »Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1965.» Sosiaalivaliokunta totesi mietinnössään voimaantulosäännöksestä, ettei lakiehdotusta voida hyväksyä »valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla muuttamattoman». Nämä tapaukset ovat esimerkkejä verraten laajasta aineistosta.

⁴⁴ Perustuslakivaliokunnan lausuntoon 1/1970 vp (Asiak I) liitettyssä erivälisessä mielipiteessä valiokunnan jäsenet Vilponiemi, Koivisto, Hykkäälä ja Koh-
tala totesivat voimaantulosäännöksen soveltumattomuuden ja muuttamiskiel-

Huolimatta siitä, että voimaantulosäännöksiens soveltumattomuus on toistuvasti, lähes kaikilla sotien jälkeen pidetyillä ensimmäisillä vaalien jälkeisillä varsinaisilla valtiopäivillä todettu ja vaikka valiokunnat ovat usein korostaneet esillä olleen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tärkeyttä, on VJ 73,1 §:n sisältämän muuttamiskielion tulkinta pysynyt vakaana ja tiukkana. Sen on poikkeuksetta katsottu estävän kaikki muutokset voimaantulosäännöksiin. Erikoisvaliokunnat ovat — VJ 73,1 §:n säännökseen viitaten — todenneet, ettei muutoksia voimaantulosäännöksiin voida tehdä. Valiokuntien tulkinta on käytännössä aina hyväksytty täysistunnossa, eivätkä kansanedustajat ole ehdottaneet muutoksia voimaantulosäännöksiin. Toteamus on puolestaan yleensä johtanut siihen, että lakiehdotus on — usein vastoin enemmistön tahtoa — jouduttu hylkäämään.

Käytännössä esiintyneet voimaantulosäännöksiens soveltumattomuustapaukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Erikoisvaliokunnat ovat useiden lakiehdotusten kohdalla havainneet, että lain voimaantuloajan kohta on merkitty lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen lähelle vaalien jälkeisen käsittelyn aikaa. Tällöin on jouduttu toteamaan, että jäljellä oleva aika ei riitä lain edellyttämien valmistelutoimien suorittamiseen.⁴⁵

Toisen ryhmänä tapauksia, joissa vaalien jälkeisen käsittelyn aikana soveltumattomat voimaantulosäännökset ovat johtaneet — samalla kun muutosehdotuksista on pidättäydytty — lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hylkäämiseen, ovat lakiehdotukset, joihin merkitty voimaantuloajan kohta on ohitettu.⁴⁶ Lakiehdotuksen hyväksyminen olisi merkinnyt

lostta johtuvan lepäämään jättämissäännösten vähemmistösuojavaikutuksen korostumisen. He huomauttivat, että lakiesityksiä valmisteltaessa tulisi vastaisuudessa estää tilanteen uusiutuminen.

⁴⁵ Perustuslakivaliokunta totesi tarkastellessaan lepäämään jätettyä ehdotusta laiksi valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta, että laki tulisi voimaantulosäännöksen mukaan voimaan seuraavan heinäkuun 1 päivästä lukien (ks. prvm 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/1966 vp Asiak I). Ottaen huomioon että sitä varten olisi hyväksyttävä lisämenoarvio, hankittava lisää virastotilaa ja suoritettava virkojen ja toimien järjestelyjä, jäi valmisteluille liian vähän aikaa, jonka vuoksi valiokunta ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi. Ks. myös vvm 5/lepäämään jätetty ehdotus laiksi sosiaalihuolluksesta/1966 vp Asiak I.

⁴⁶ Otan tästä — laajasta — ryhmästä esimerkiksi lepäämään jätetyn ehdotuksen laiksi valtion autotilauskeskuksesta (He 136/1968 vp Asiak III:1). Lakiehdotuksen tarkoituksena (1 §) oli perustaa valtion tarpeita varten virastojen ja laitosten kuljetustehtävien suorittamisesta huolehtiva keskitetty valtion liike-

muodoltaan puutteellista mutta sisällöltään soveltamiskelpoista lainsäädäntötointa. Lepäämään on lisäksi jätetty lakiehdotuksia, joiden voimaantulosäännösten tarkoittama ajankohta on vaalien jälkeisen käsittelyn aikana jo ohitettu ja säännökset on laadittu niin, että ne edellyttävät viranomais toimia heti lakiehdotukseen merkityn voimaantuloajan jälkeen, joskus jo ennen sitä päivää, jona lakiehdotusta aikaisintaan voitaisiin soveltaa.

Erikoisvaliokunnat eivät useinkaan ole pyrkineet määrittelemään ohitettua ajankohtaa osoittavien voimaantulosäännösten vaikutuksia, vaan ovat tyytyneet toteamaan »ettei lakiehdotusta voida hyväksyä muuttamattomana».⁴⁷

5.3.1. Avoimet voimaantulosäännökset

Eduskunta hyväksyy melko usein lakiehdotuksen jättäen lain voimaantulopäivää, -kuukautta ja -vuottakin koskevat kohdat avoimiksi.⁴⁸

Lakiehdotuksiin on sisällytynyt avoimia voimaantulosäännöksiä melkein välittömästi hallitusmuodon voimaantulon jälkeen. Niitä tavataan jo vuoden 1922 valtiopäiville lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista.⁴⁹

yritys. Voimaantulosäännöksen mukaan »laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 1969». Kun lakiehdotusta tarkasteltiin vuoden 1970 valtiopäivillä, voitiin vain todeta, että voimaantuloajankohta oli ohitettu. Mikäli voimaantulosäännöstä olisi muutettu, olisi lakiehdotusta voitu soveltaa. Ks. myös vvm 3/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I.

⁴⁷ Perustuslakivaliokunta on edellä s. 339 selostetussa lausunnossaan lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta ja s. 336 referoidussa mietinnössä puhemiehen menettelytavan johdosta käsitellyt voimaantulosäännöksiä, pyrkimättä kuitenkaan erittelyssään jaottelemaan voimaantulosäännöksiä yllä tekstissä esittämälläni tavalla. Lausunto n:o 1/1970 koski lähinnä tekstissä esittämäni ensimmäistä luokkaa, so. niitä voimaantulosäännöksiä, jotka eivät johda lakiehdotuksen osittaiseen soveltamiskelvottomuuteen, kun taas mietintö n:o 22/1954 kosketteli säännöksiä lain voimassaoloajasta oloissa, jolloin lakiehdotuksen osittainen soveltamiskelvottomuus ei välittömästi johtunut voimaantulosäännöksestä.

⁴⁸ Tällöin kysymys lain voimaantulopäiväyksestä joutuu tasavallan presidentin ratkaistavaksi lain vahvistusvaiheessa. Sipponen, s. 348 toteaa, että menettely on asiallisesti rinnastettava presidentille annettuun toimivaltaan määrätä tietyissä rajoissa lain voimaantulosta asetuksella.

⁴⁹ Voimaantulosäännöksiä merkittiin avoimeksi kahdella tavoin. Joko siten, että lakitekstiin oli tehty merkintä »Tämä laki tulee voimaan...» tai »Tämä laki tulee voimaan ... päivänä ...kuuta 192...». Ensiksi mainittu merkintätapa

Vaikka 1906 VJ 58 § salli lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamisen vaalien jälkeen, olivat avoimet voimaantulosäännökset varsin yleisiä. Siitä osaltaan johtui, että harvoja poikkeustapauksia lukuun ottamatta voimaantulosäännökset eivät pakottaneet suorittamaan valintaa lakiehdotuksen muuttamisen — ja siitä johtuvan toistetun lepäämään jättämisen mahdollisuuden — ja lakiehdotuksen hylkäämisen välillä.⁵⁰

1928 VJ:n voimaantulon jälkeenkin on avoimia voimaantulosäännöksiä käyttämällä varsin usein välttytty tutkimukselta, voidaanko lepäämään jätetty lakiehdotus hyväksyä, vaikka voimaantulosäännökseen merkitty ajankohta on vaalien jälkeisen käsittelyn aikaan jo ohitettu.⁵¹ Näyttää lisäksi siltä, että eräissä tapauksissa voimaantulosäännökset on tietoisesti pyritty laatimaan mahdollisimman avariksi, koska on ollut odotettavissa, että lakiehdotus tullaan jättämään lepäämään.⁵²

näyttää jättävän hallitukselle laajemman toimivallan kuin viimeksimainittu. Menettelytapoja verrattaessa nykyisin käytettäviin havaitaan, että täysin avoimia voimaantulosäännöksiä ei enää juuri käytetä.

⁵⁰ Vuoden 1927 valtiopäiville oli jätetty tai hyväksytty lepäämään yhteensä 23 lakiehdotusta. Lakiehdotukset olivat joko kokonaan vailla voimaantulosäännöksiä tai sisälsivät avoimet voimaantulosäännökset. Ne eivät johtaneet yhtenkään lakiehdotuksen kohdalla tarkastelemaan 1906 VJ 58 §:n nojalla voimaantulosäännöksestä johtuvan muutoksen takia syntyvää uuden lepäämään jättämisen mahdollisuutta tai VJ 60 §:n nojalla lepäämään hyväksyttyjen lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen jo tuolloin sisältyvää muuttamiskieltoa. Ks. esim. lepäämään jätetty ehdotus leipomotyöaikalain (He 81/1926 vp Asiak III:1) ja lepäämään jätetty ehdotus laiksi apteekkilaitoksesta (He 65/1926 vp Asiak III:1).

⁵¹ Eräs kaikkein merkittävimmistä muuttamiskielton aiheuttamista hylkäämisistä johtui avointen voimaantulosäännösten laadinnan epäonnistumisesta. Tapauksessa, joka on selostettu edellä s. 339 ss. ei voimaantulosäännöstä ollut muotoiltu riittävän avoimeksi; se mahdollisesti lakiehdotuksen hyväksymisen 1960 luvulla muodossa »tämä laki tulee voimaan .. päivänä ...kuuta 196 ». Kun vaalien jälkeinen käsittely suoritettiin 1970 luvulla, ei voimaantulosäännöksen avonaisuus riittänyt. Oli ilmeistä, että kyseessä oli huomaamattomuus; vuosikymmenen vaihtumista ei otettu huomioon. Perustuslakivaliokunnan edellä selostettu ratkaisu (lausunto n:o 1/1970) johti verraten ankaraan arvosteluun. Niinpä Suomen Sosialidemokraatti pääkirjoituksessaan 16.5.1970 vieritti syyn tapahtuneesta oikeusministeriön ja lainvalmistelukunnan harteille ja kummasteli sitä, etteivät korkeasti palkatut lainvalmistelijat ottaneet vuosikymmenen vaihdosta huomioon voimaantulosäännöstä laatiessaan. Samaan tapaan kirjoitti Helsingin Sanomat 17.5.1970.

⁵² Vuoden 1959 valtiopäivillä äänestettiin lepäämään ed. Kulovaaran ym. lakialoite n:o 49 laiksi manttaalikunnan lakkauttamisesta (1958 vp Liit s. 426)

Miten on arvosteltava avoimia voimaantulosäännöksiä silloin, kun avonaisuus ei johdu varautumisesta lepäämään jättämiseen? Kirjallisuudessa ei ole käsitelty kysymystä, kuinka laajaksi presidentin toimivalta voimaantulosäännöksen avonaisuuden johdosta muodostuu, toisin sanoen sitä, kuinka pitkälle tulevaisuuteen hän voi siirtää lain voimaantulon merkitsemällä vahvistuksen yhteydessä lain tulevaksi voimaan huomattavan myöhään vahvistamisen jälkeen. On ilmeistä, että avoimet voimaantulosäännökset ovat osoituksena eduskunnan ja tasavallan presidentin välisestä luottamussuhteesta. Molemmat osapuolet pitävät oikeana menettelytapana sitä, että voimaantulosäännöksen sisältävä laki merkitään voimaantulevaksi pian eduskuntakäsittelyn jälkeen ja ilman aiheetonta viivytystä. Mikäli käy niin, että lakiehdotus, joka on tarkoitettu voimaantulevaksi pian hallituksen esityksen antamisen tai lakialoitteen hyväksymisen jälkeen, vaalikauden alussa yllättäen äänestetään lepäämään, voidaan ehkä väittää, että lain hyväksyminen lepäämään jättämistä seuranneen pitkän lykkäyksen jälkeen ei vastaa eduskunnan alkuperäistä tarkoitusta. Kun eduskunta päättää lakiehdotuksen vaalien jälkeen, merkitsee ratkaisu luonnollisesti sitä, että eduskunta hyväksyy lain myöhästyneen voimaantulon. Silti on mahdollista, että uusi päätös ei sisällöltään vastaa alkuperäistä, vaan eduskunta on todennut lain kelvolliseksi uusiinkin olosuhteisiin, ja hyväksyessään lain

Ks. 1959 vp ptk s. 812. Lakiehdotus olisi tullut voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1960. Vuoden 1960 valtiopäivillä ed. Kulovaara ym. tekivät uuden lakialoitteen manttaalikuntalaitoksen lakkauttamisesta (Ks. ed. Kulovaaran ym. lakialoite n:o 46/1960 vp Liit. s. 323 sekä 1960 vp ptk s. 1441). Viimeksimainittu lakiehdotus vastasi sisällöltään ensiksi mainittua, mutta erosi voimaantulosäännöksen kohdalla. Voimaantulosäännös oli avoin. Eduskunnan pääsihteeri Olavi Salervon ilmoituksen mukaan jälkimmäiseen lakiehdotukseen merkittiin avoin voimaantulosäännös mahdollisen lepäämään jättämisen aiheuttaman viivästymisen huomioon ottamiseksi. Jälkimmäinenkin lakiehdotus jätettiin lepäämään. Vuoden 1962 valtiopäivillä, kun molemmat samaa asiaa koskeneet lakiehdotukset tulivat eduskunnan käsiteltäväksi, hylättiinkin ensimmäinen lakiehdotuksista VJ 73 §:ään viitaten voimaantulosäännöksen takia, kun taas jälkimmäinen lakiehdotus hylättiin eduskunnan enemmistön vastustaessa ehdotuksen mukaisella tavalla toteutettua manttaalikuntalaitoksen lakkauttamista. Ks. laki- ja talousvaliokunnan mietinnöt 1 ja 2/lepäämään jätetyt lakiehdotukset/1962 vp Asiak I.

Vuoden 1947 valtiopäiville annettuun hallituksen esitykseen sisältyneeseen ehdotukseen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (He 25/1947 vp Asiak

tekee ratkaisun, joka asiallisesti poikkeaa siitä, mitä tarkoitettiin, kun laki ensimmäisen kerran hyväksyttiin ennen vaaleja kolmannessa käsittelyssä.⁵³

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla havaitaan, etteivät avoimet voimaantulosäännökset ole johtaneet tilanteeseen, jolloin lakia ei ole katsottu voitavan hyväksyä lepäämään jättämisen jälkeen siksi, että laki ei enää kata sitä tarkoitusta, jonka varalle se aikanaan suunniteltiin. Kun valiokunnat ovat todenneet lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muodoltaan asianmukaiseksi ja vastaavan yhteiskunnan tarpeita, ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että lakia ei III käsittelyssä ennen vaaleja ajateltu voimaansaatettavaksi viivästysajan jälkeen. Vaikka lailla tarkoitettussa sääntelyn kohteessa on tapahtunut muutoksia ja lain vaikutus on siten muuttunut, ei VJ 73,1 §:n säännöksen ole katsottu estävän hyväksymästä lepäämään jätettyä lakiehdotusta. VJ 73,1 §:ää on tulkittu katsomalla sen tarkoittavan lakiehdotuksen tekstimuutoksia. Eduskunta ei ole ryhtynyt syvällisempään funktioanalyysiin, joka olisi voinut johtaa toteamaan, että laki on muuttunut sikäli, että lainsäädännöllinen järjestely on muuttunut sääntelyn kohteen muututtua.

5.4. Lain johtolause (johdanto)

HM 20 §:n mukaan jokaisen lain johdannossa on mainittava, että laki on syntynyt eduskunnan päätöksen mukaisesti, ja — jos laki on hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä — VJ 67 §:n käsittelyjärjestyksen soveltamisesta. Kastarin luonnehdinnan mukaan HM 20 §:n säännöksen edellyttämät maininnat muodostavat johtolauseen minimisisällön.⁵⁴ Tämän lähinnä todistuksen luontoisen funktion ohella

I—II) sisältyi voimaantulosäännös »Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1947.» Voimaantulosäännöksen vuosiluvun viimeinen numero poistettiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (prvm 49/He 25/1947 vp Asiak I—II) ilmeisesti siksi, että oli odotettavissa, ettei lakiehdotusta saada julistetuksi kiireelliseksi vaan se hyväksytään jätettäväksi lepäämään.

⁵³ Lepäämään jätettyä lakiehdotusta käsitelleet valiokunnat ovat verraten usein todenneet, että lakiehdotus yhä edelleen vastaa yhteiskunnan tarpeita voimaantulon lykkääntymisestä huolimatta.

⁵⁴ Ks. Kastari, Perustuslain säätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa, s. 100.

johtolauseisiin on ryhdytty sijoittamaan myös varsinaisia oikeussäännöksiä, erityisesti mainintoja voimassa olevien säännösten kumoamisesta tai muuttamisesta.⁵⁵

Johtolauseetta ei alkujaan sisällytetty III käsittelyssä (1906 VJ 57 §) hyväksyttyihin lakiehdotuksiin. Vasta Venäjän tsaarin kukistuttua alettiin eduskunnan käsiteltäviksi annettuihin lakiehdotuksiin merkitä sittemmin vakiintunut lause: »Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään».⁵⁶ 1906 VJ 58 §:n soveltamisen alkuaikana ei säännökseen sisältynyt maininta lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamisesta voinut koskea johtolauseetta tsaarin lisätessä sen vasta eduskuntakäsittelyn jälkeen. Sittemmin on käytäntö muodostunut sellaiseksi, että johtolause hyväksytään lakiehdotuksen II käsittelyssä lakitekstin jälkeen.⁵⁷

Kastari on päätenyt johtolauseen ja lakitekstin välistä suhdetta tarkastellessaan tulokseen, jonka mukaan johtolauseen ei välttämättä tarvitse katsoa kuuluvan itse »lakiehdotukseen VJ 66 §:n tarkoittamassa mielessä».⁵⁸

Kastari keskittyy tarkastelemaan johtolauseen ja lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen välistä suhdetta ja toteaa, että III käsittelyssä voidaan poiketa siitä käsittelyjärjestyksestä, johon II käsittelyssä hyväksytty johtolause viittaa. Mikäli näin meneteltäisiin, voisivat eduskunnan tarkistajat muuttaa johtolauseen III käsittelyssä noudatettua käsittelyjärjestystä osoittavaksi.⁵⁹

Minimijohtolauseetta laajemmat, viittauksia kumottaviin tai muutettaviin lakeihin sisältävät johdannot omaavat voimaantulo- ja soveltamissäännösten kaltaisia funktioita, ne selventävät lain tulkintaa ja antavat yleensä täsmällisen tiedon siitä, miten lakia on sovellettava suhteessa vanhempiin lakeihin. Minimisältöä laajemmat johtolauseet eivät toimi

⁵⁵ Kastari, mainittu kirjoitus, s. 100.

⁵⁶ Kastari, Perustuslain säätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä, s. 97.

⁵⁷ Johtolauseen minimisisällöstä ja erilaisista muista johtolauseityypeistä ks. Tammio, s. 43.

⁵⁸ Ks. Kastari, Perustuslain säätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä, s. 105. Hän tarkoittaa tällä kohden vain johtolauseen minimisisältöä.

⁵⁹ Kastari, s. 105. Mikäli keskitytään vain minimijohtolauseeseen sekä sen funktioon osoittaa noudatettu käsittelyjärjestys eduskunnassa, voidaan menettelytapaehdotus hyväksyä, joskin on todennäköistä, Kastarin toteama kiinteä eduskuntakäytäntö huomioon ottaen, ettei menettelytapaa tulla omaksumaan.

pelkästään osoituksena lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä ja eduskunnan osallistumisesta ko. säädöksen päättämiseen. Kastari on tuskin tarkoittanutkaan, että niitä voitaisiin II käsittelyn jäljestä muuttaa.

Oikeuskirjallisuudessa on kehitetty joukko sääntöjä, joiden avulla voidaan esittää johdonmukaisia päätelmiä tietyn lain suhteista muuhun lainsäädäntöön. Nuo säännöt toimivat johtolauseisiin sisällytettyjen säädösviittausten tavoin. Tämä voi antaa aiheen väittää, että viittaukset johtolauseessa tai lakiehdotuksessa eivät ole välttämättömiä — laki voi olla ilman niitäkin soveltamiskelpoinen. Tästä huolimatta laajan johtolauseen viittauksia ei voida pitää lakitekstiin verrattuna merkityksellöminä. Johtolauseisiin voidaan merkitä myös osa niistä päämääristä, joita toteuttamaan laki säädetään. Johtolauseen viittaukset voidaan tietoisesti muotoilla sellaisiksi, että ne estävät oikeustieteen kehittämien laintulkintasääntöjen kuten *lex posterior*-periaatteen soveltamisen. Johtolauseen viittaussäännösten arvostelussa VJ 73 §:n suhteen voidaan näinollen merkitseväenä näkökohtana todeta, että johtolauseet saattavat sisältää lakitekstin rinnalla tärkeitä osia. Ei voida väittää, että VJ 73 §:ään sisällytetyn lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskielton ulottaminen johtolauseetta koskevaksi olisi pelkästään muodollinen, yhteiskunnallista vaikutusta vailla oleva tulkintatulos. Mikäli johtolauseen lisäykset, muutokset ja korjaukset vaalien jälkeisessä käsittelyssä sallittaisiin, voitaisiin johtolauseetta muuttamalla muuttaa lakiehdotuksen sosiaalista vaikutusta. Niinpä lain soveltamisalaa voitaisiin laajentaa tai supistaa muuttamalla niitä kohtia johtolauseessa, jotka osoittavat uudella lailla kumottavat säännökset.

Perustuslakivaliokunta on edellä selostetussa lausunnossaan 3/1966 perusteluitta todennut, että lakiehdotukseen II käsittelyssä hyväksytyn johtolauseen on lakitekstin tavoin katsottava olevan VJ 73 §:ään sisällytetyn muuttamiskielton vaikutuksen piirissä. Ottaen huomioon pragmaattiset näkökohdat kannanottoa voitaneen pitää hyväksyttävänä ainakin, mikäli johtolauseetta muuttamalla ilmeisesti muutettaisiin tapaa, jolla lakia tullaan soveltamaan.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla voidaan todeta, ettei muuttamiskieltoa ole tyydytty rajaamaan vain lakiehdotuksen soveltamistapaan vaikuttaviin johtolauseiden säännöksiin, vaan lepäämään jätettyä lakiehdotusta vaalien jälkeen käsiteltäessä kaikki muutokset johtolauseisiin on katsottu VJ 73 §:n estämiksi. Johtolauseisiin ei ole katsottu voitavan

suorittaa niitäkään muutoksia, jotka ovat tulleet tarpeellisiksi lepäämään jättämisen ja vaalien jälkeisen ainoan käsittelyn välisenä aikana tapahtuneiden lainsäädäntöuudistusten johdosta.⁶⁰

5.5. Lain nimike

Vakiintuneen käytännön mukaan lakiehdotukset aina sisältävät ehdotuksen nimeksi säädettävälle laille. Nimike hyväksytään II käsittelyssä, yleensä yhdessä johtolauseen kanssa. Lain nimikkeen ja lakitekstin väliset suhteet määräytyvät yleisten johdonmukaista ajattelua sääntelevien periaatteiden mukaan. Lain nimikkeellä ja sisällöllä on tietty

⁶⁰ Johtolauseiden ja VJ 73,1 §:n sisältämän lepäämään jätettyjä ja -hyväksyttyjä (VJ 67 §) lakiehdotuksia koskevan muuttamiskiellon ongelmallisuus tuli havainnollisena näkyviin vuoden 1970 valtiopäivillä. Näille valtiopäiville oli äänestetty lepäämään lakiehdotukset oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien käräjiä koskevien säännösten muuttamisesta (seur. käräjäuudistus, He 62/1969 vp Asiak I), niiden mukana ehdotus laiksi huoneenvuokralain 40 §:n 1 momentin muuttamisesta. Samoilte valtiopäiville oli hyväksytty VJ 67 §:n mukaisessa käsittelyjärjestyksessä lepäämään ehdotus laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta (He 246/1969 vp Asiak III:1), joka voitiin hyväksyä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä. Lakiehdotuksella pyrittiin järjestämään vuokralaisten irtisanomissuoja. Sanotun ehdotuksen (seur. Koiviston hallituksen esitys) vastapainoksi oli vuoden 1970 valtiopäiville annettu uusi, samaa asiaa tarkoittanut perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävä lakiehdotus (seur. Auran hallituksen esitys), joka voitiin hyväksyä viivytyksettä vain kiireelliseksi julistamisen jälkeen. Kun lakivaliokunnassa käsiteltiin käräjäuudistusta (He 62/1969 vp Asiak I) todettiin, että lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin sisältyvän ehdotuksen laiksi huoneenvuokralain 40 §:n 1 momentin muuttamisesta hyväksymisen ja voimaantulo voisi johtaa Koiviston hallituksen esityksen hyväksymisen estymiseen. Koiviston hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen johtolauseen mukaan muutettiin huoneenvuokralain (82/61) 40 §, ja teksti oli laadittu muotoon, joka osoitti, että säännös olisi kumottu siinä muodossa, joka sillä oli alkuperäisessä huoneenvuokralaissa. Mikäli käräjäuudistusta tarkoitaneisiin lakiehdotuksiin sisältynyt ehdotus huoneenvuokralain 40 §:n muuttamisesta olisi tullut voimaan, ei Koiviston hallituksen esityksen johtolause olisi enää ollut asianmukainen — siinä kun ei ollut otettu huomioon käräjäuudistuksesta johtuvaa muutosta huoneenvuokralain 40 §:ään. Jottee Koiviston hallituksen esitystä jouduttaisi hylkäämään soveltamiskelvottoman ja VJ 73,1 §:n muuttamiskiellon alaisen johtolauseen takia, valiokunta suositteli meneteltäväksi siten, että käräjäuudistukseen sisältyneet lait vahvistetaan vasta Koiviston hallituksen esityksen tultua julkaistuksi asetuskokoelmassa, jolloin johtolause olisi ollut asianmukainen

yhteys, joskaan nimike ei liene välttämätön lain soveltamiselle. Nimikkeestä voidaan joskus saada tulkinta-aineistoa lakitekstin sisältämiä lauseita selvitellessä.

Lakiehdotukseen sisältyvää nimikettä tarkasteltaessa ei nähdäkseen voida perustellusti väittää, että muutokset lakiehdotuksen nimikkeeseen voisivat johtaa muutoksiin lakiehdotukselle tarkoitettussa yhteiskunnallisessa vaikutuksessa. Toisin kuin johtolauseen ja voimaantulosäännösten kohdalla voitaisiin nimikkeen kohdalla pragmaattisin perustein esittää, ettei VJ 73 §:ään sisällytettyä muuttamiskieltoa ole ulotettava koskemaan lakiehdotuksen nimikettä, mikäli sen ja lakitekstin välinen yhteys havaitaan vaalien jälkeen epätarkoituksenmukaiseksi tai nimike ei muuten ole teknisesti tyydyttävä.

käräjäuudistuksen sisältämän lakiehdotuksen muuttaessa Koiviston esitykseen sisältyneellä lailla muutettua 40 §:ää (ks. lvm 1/1970 vp/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I). Suositus oli poliittisesti tärkeä, sillä oli odotettavissa, että oppositio estäisi Auran hallituksen esityksen kiireelliseksi julistamisen, kun taas Koiviston esityksen edellyttämään 2/3 enemmistön saavuttamiseen hallituksen poliittinen voima riitti. Huoneenvuokralain muutos — joko Koiviston tai Auran hallituksen esittämässä muodossa — puolestaan oli välttämätön ns. vakauttamisneuvottelujen aloittamiselle, siis merkitykseltään tärkeä lainsäädäntötoimi.

Kun päätöksenteko huoneenvuokralaista tuli ajankohtaiseksi huomattiin, että käräjäuudistusta koskeneiden lakiehdotusten kohdalla ei ollutkaan noudatettu lakivaliokunnan suositusta, vaan lait oli jo vahvistettu ja julkaistu asetuskoelmassa. Tästä puolestaan seurasi, että Koiviston hallituksen esityksen johtolause ei enää ollut asianmukainen sen viitatessa alkuperäiseen huoneenvuokralain 40 §:ään, joka jo oli muutettu käräjäuudistukseen sisältyneen huoneenvuokralain muutoksen tultua vahvistetuksi. Tiedotusvälineissä kerrottiin, että Koiviston hallituksen esitystä ei eduskunnan omaksuman tulkinnan mukaan voida muuttamattomana hyväksyä (Kai Korte Yleisradiossa 16.10.1970 ja Helsingin Sanomat 17.10.1970). Tästä olisi seurannut, että oppositio olisi voinut estämällä kiireelliseksi julistamisen estää huoneenvuokralain (Auran hallituksen esitys) muuttamisen. Syntyneen tilanteen ratkaisemiseksi keksittiin nokkela keino: oppositiolle ilmoitettiin, että mikäli huoneenvuokralain muutosta ei hyväksytä Auran hallituksen esityksen pohjalta, eduskunta uudella lailla kumoaisi käräjäuudistukseen sisältyneet lait, ainakin huoneenvuokralain 40 §:n muutoksen, jolloin Koiviston hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen johtolause jälleen olisi tullut asianmukaiseksi ja laki voitu hyväksyä. Tietävästi tämän uhan edessä oppositio suostui pidättäytymään estämästä Auran hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamista. Suomen Sosialidemokraatti (17.10.1970) kirjoittaa, että perjantain (16.10.) neuvotteluissa lakimiehet keksivät keinon, jolla Koiviston hallituksen esitys »tarpeen vaatiessa

En ole tavannut eduskuntakäytännöstä tapausta, jossa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen nimike olisi muodostunut lepäämään jättämisen aikana soveltumattomaksi tai muuten edellyttänyt korjauksia. Ottaen huomioon eduskuntakäytännön kiinteyden voimaantulosäännösten kohdalla ja sen, että nimike hyväksytään II käsittelyssä yhdessä johtolauseen ja voimaantulosäännösten kanssa ja mielletään lakiehdotuksen osaksi, tultaneen voimaantulosäännösten ja johtolauseen muuttamattomuutta koskevat periaatteet ulottamaan nimikettä koskevaksi.

5.6. Yhteenveto

Perustuslakivaliokunta joutui määrittelemään kantansa VJ 73 §:n tulkintaan vaiheessa, jolloin eduskuntakäytäntö jo oli vakiintunut. Valiokunta oli vuosien 1966 ja 1970 kannanottojen yhteydessä vaikeassa asemassa: samalla kun ankarasta tulkinnasta johtuvat seuraamukset olivat havaittavissa, niiden poistaminen olisi merkinnyt poikkeamista eduskunnan omaksumasta pysyvästä ja vakaasta menettelytavasta.

Perustuslakivaliokunnan perustelutekniikalle on tyypillistä kaksi tekijää: toisaalta taipumus korostaa teleologisten tulkintanäkökohtien arvoa pragmaattisten kustannuksella ja toisaalta eduskuntakäytännön asettaminen tulkinnassa keskeiseen asemaan. Niinpä kaikkia VJ 73,1 §:n tulkintaan liittyviä lausuntoja on perusteltu viittaamalla eduskuntakäytäntöön ryhtymättä ratkaisun yhteiskunnallisten vaikutusten erittelyyn. VJ 73,1 §:n tulkinta on suoritettu kanonisoimalla eduskuntakäytäntö.

olisi jälleen saatu peliin», ja tärkein oppositiopuolue, Kansallinen Kokoomus »tämän mahdollisuuden edessä taipui».

Eduskuntakäytännöstä voidaan osoittaa useita muita lepäämään jätettyjen lakiehdotusten johtolauseita koskeneita ratkaisuja, jolloin VJ 73,1 §:n on katsottu ulottuvan johtolauseeseen ja estäneen sen korjaamisen. Niinpä laki- ja talousvaliokunta (mietintö n:o 2/lepäämään jätetty lakiehdotus/1970 vp Asiak I) huomautti, että lakiehdotuksen johtolause ei sisältänyt mainintaa myöhemmin hyväksytystä laista (18/70), minkä lisäksi lain voimaantuloajankohta oli ohitettu. Ks. myös lvm 4/lepäämään jätetty ehdotus laiksi huoltoapulain muuttamisesta (LA 69/1958 vp Liit)/1962 vp. Vert. lvm 5/lepäämään jätetty ehdotus laiksi yhdistyksistä annetun lain muuttamisesta/1933 vp Asiak I. Vaikka johtolause oli myöhemmän lain voimaantulon johdosta teknisesti epäkelpo, valiokunta ei ehdottanut lakia hylättäväksi. Ks. myös laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 3/lepäämään jätetty ehdotus/1966 vp Asiak I.

Esitettäessä tulkintaennusteita VJ 73,1 §:n vastaisesta soveltamisesta voidaan pitää todennäköisenä, että omaksuttu tiukka, vähäisetkin korjaukset ja tarkistukset estävä linja tulee jatkumaan. Sen jatkuvuuden takeena ovat selostamani perustuslakivaliokunnan kannanotot, jotka luonnollisesti merkitsevät kitkatekijää tulkintatavan — sinänsä mahdollisessa — muutoksessa. Lisäksi on otettava huomioon jatkuvasti kumuloituva ennakkotapausaineisto sekä se, että tulkinna muutoksella olisi ilmeisesti valtiosäännön muuttamiseen verrattavia vaikutuksia vähemmistöjen vaikutusvallan kannalta ajatellen. Käytännöllisenä näkökohtana on lisäksi todettava, että siirtyminen noudattamaan avarampaa tulkintaa johtaisi varsin vaikeisiin alemman tason tulkintaongelmiin etsittäessä sääntöjä siitä, minkälaiset muutokset sallitaan, eli kuinka pitkälle yltää VJ 73,1 §:n sisältämän muuttamiskiellon vaikutus.

6. LEPÄÄMÄÄN JÄTETYN LAKIEHDOTUKSEN RAUKEAMINEN

VJ 74 §:n mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus katsotaan rauenneeksi, jos eduskunta lepäämään jättämisen jälkeen hallituksen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on päättänyt asiasta uuden lakiehdotuksen. VJ 74 §:n indikatiivimuotoisesta lauseesta voidaan johtaa eräitä verraten selviltä vaikuttavia tulkintasuosituksia. Niinpä voidaan pitää kiistattomana, että lepäämään jätettyä lakiehdotusta ei enää voida hyväksyä, mikäli »samasta asiasta» on hyväksytty uusi lakiehdotus. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kohdalla raukeaminen on ainoa kysymykseen tuleva päätös silloinkin, kun eduskunta vaalien jälkeisillä valtiopäivillä pitäisi lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältämää ratkaisua oleellisesti lepäämään jättämisen jälkeen hyväksyttävään lakiin sisällyntyyt saman kysymyksen sääntelyä parempana.⁶¹

⁶¹ Toisena yhtä selvänä ja pelkkään pintapuoliseen semanttiseen analyysiin nojaavana tulkintana voidaan todeta, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeamiseen voi johtaa yhtä hyvin lakialoitteeseen kuin hallituksen esitykseen sisällyntynyt lakiehdotus.

Tässä yhteydessä en katso tarkoituksenmukaiseksi luetella selostettuja vielä triviaalimpia, suoraan indikatiivimuodosta tulkinna välityksellä johdettavia normipropositioita.

Mikäli ryhdytään tarkastelemaan menettelytapaa, jolla tietty lakiehdotus katsotaan rauenneeksi myöhemmän (seur. korvaavan) lakiehdotuksen tultua hyväksytyksi, havaitaan, ettei VJ 74 §:n ylimalkainen säännös riitä tarkan käsittelyjärjestyksen määrittelemiseksi.⁶² VJ 74 § näyttää sallivan menettelytavan katsoa lepäämään jätetty lakiehdotus rauenneeksi välittömästi lepäämään jättämistä tarkoittavan päätöksen jälkeen ja korvaavan lain tultua hyväksytyksi, odottamatta vaalikauden päättymistä. VJ 74 §:n säännöstä on kuitenkin täsmennetty verraten pitkälle Etyöjärj 53,2 §:n säännöksessä. Sen mukaan puhemiesneuvoston tulee uusien vaalien jälkeen kokoontuvilla ensimmäisillä valtiopäivillä laatia eduskunnalle esiteltäväksi luettelo »eduskunnan lepäämään jätettäväksi hyväksymistä», so. VJ 66,7 §:n mukaan lepäämään jätetyistä ja VJ 67,1 §:n mukaan lepäämään hyväksytyistä lakiehdotuksista ja samalla alistaa eduskunnan päätettäväksi, mitkä lakiehdotuksista on katsottava rauenneiksi. Puhemiesneuvoston on lisäksi ehdotettava, mihin valiokuntaan on lähetettävä ne lakiehdotukset, jotka eivät ole rauenneet. Etyöjärj täsmentää lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittelyjärjestystä mm. estämällä raukeamisen ennen uusien vaalien jälkeistä aikaa ja muutoin kuin täysistunnon päätöksellä.⁶³

⁶² Kutsun seuraavassa »korvaaviksi laeiksi» niitä VJ 74 §:ssä tarkoitettuja lakiehdotuksia, jotka johtavat toteamaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen rauenneeksi.

⁶³ Ilmaisun »raueta» yleiskielen merkityssisältö viittaa toimenpiteeseen, jolla tietty päätöksentekijä luopuu tietystä hankkeesta ilman erityisiä toimenpiteitä ja yleensä niin, että päätöksentekijä pidättyy tekemästä perusteltua ratkaisua toimenpiteestä. Ilmaisun viittaa itsestään tapahtuvaan tai päätöksentekijän ulkopuolisista syistä johtuvaan lopputulokseen.

Valtiopäiväjärjestyksessä on käytetty ilmausta »raueta» tai sen johdannaisia useissa eri käyttöyhteyksissä, jotka kaikki jonkin verran poikkeavat ilmauksen yleiskielen käyttötavoista. VJ 66,7 §:ssä ilmausta käytetään ilmeisesti tyylillisistä syistä hylkäämisen synonyyminä. VJ 68,1 §:n mukaan lakiehdotus »katsotaan rauenneeksi», jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tällä kohden »raukeaminen» merkitsee ratkaisua, joka läheisesti muistuttaa lakiehdotuksen hylkäämistä. VJ 68,3 §:ssä käytetään ilmausta »raueta» melkein samanlaisessa yhteydessä kuin VJ 68,1 §:ssä, joskin aavistuksen verran eroa on havaittavissa: VJ 68,1 §:ssä tarkoitettun raukeamisen jälkeen saman lakiehdotuksen uudessa käsittelyssä lakiehdotuksen käsittelyjärjestys on muuttunut alkuperäisestä (ei sovelleta määräenemmistösäännöstä), kun sensijaan VJ 68,3 §:n mukaan rauenneen lakiehdotuksen käsittelyjärjestys ei muutu. VJ 74 §:ssä tarkoitettu raukeaminen eroaa VJ 66,7 §:ssä, VJ 68,1 §:ssä ja VJ 68,3 §:ssä tarkoitetuista raukeamisen muodoista pääasiassa

Jotta lepäämään jätetty lakiehdotus voitaisiin katsoa rauenneeksi, on edellytyksenä, että eduskunta on hyväksynyt uuden lakiehdotuksen (korvaavan lain) lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittamasta kysymyksestä. Ottamalla huomioon, että korvaava laki käsitellään yleensä samassa käsittelyjärjestyksessä kuin lepäämään jätetty lakiehdotuskin — lepäämään jättämissäännöstä (VJ 66,7 §) soveltaen — sisältyy VJ 74 §:n käsittelyjärjestykseen kätkeytyneenä edellytyksenä säännöksen soveltamiselle, ettei korvaavaa lakiehdotusta äänestetä lepäämään.⁶⁴

VJ 74 §:n säännökset lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeamisesta olisivat merkityksettä, ellei edellytetä, että korvaavaksi tarkoitettua lakiehdotuksen lepäämään jättäminen vältetään. Käytännössä ei juuri ole mahdollista saattaa korvaavaksi tarkoitettua lakiehdotusta käsiteltäväksi jonkin lepäämään jättämiskiellon sisältävän käsittelyjärjestyksen mukaan. Näin ollen VJ 74 §:n sisältämän raukeamisen menettelyn soveltamiseen voidaan päästä — mikäli vähemmistö ei luovu kannastaan — vain muuttamalla lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältämää lainsäädännöllistä ratkaisua korvaavaksi tarkoittavassa lakiehdotuksessa sellaiseksi, ettei vähemmistö toistamiseen äänestä saman kysymyksen lainsäädännölliseksi ratkaisemiseksi esitettyä lakiehdotusta lepäämään.⁶⁵ VJ

sikäli, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeaminen ei ole seurauksena äänestyksestä, jossa eduskunnalla on ollut valittavanaan kaksi vaihtoehtoa (hylätä/hyväksyä lakiehdotus) vaan raukeamisen toteaminen on ainoa kysymyksen tuleva menettelytapa. Lakiehdotukset voivat »raueta» myös valtiopäiväjärjestyksessä sääntelemättömissä olosuhteissa. Ks. myös svm 11/He 10/1958 vp/1960 vp Asiak III:2. Katson näiden esimerkkien osoittavan, ettei VJ 74 §:ää tulkittaessa ole syytä syventyä »raueta» ilmauksen yleiskielen västineisiin yhtä vähän kuin saman ilmauksen muihin käyttöyhteyksiin VJ:ssä. Etyöjärj 53 §:n sisältämä konkretisointi on johtanut niin täsmällisesti säänneltyyn päätöksentekomenettelyyn, että ilmaus on tullut eristetyksi muista käyttöyhteyksistään.

⁶⁴ VJ 74 §:n säännös näyttää semanttisesti tulkiten sisältävän nyt kysymyksessä olevassa suhteessa kaksi eri tulkintavaihtoehtoa: sanamuoto »jos eduskunta ... on päättänyt asiasta uuden lakiehdotuksen» voidaan ulottaa tarkoittamaan eduskunnan III käsittelyssä hyväksymiä, mutta lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia. Säännös ei näytä estävän katsomasta korvaavaksi laiksi lepäämään jätettyä lakiehdotusta, sillä VJ 66,7 §:n mukaisessa päätöksentekomenettelyssä lepäämään jättämistä edeltää äänestys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä siten, että lakiehdotuksen hyväksymistä merkitsevä »äänten enemmistö» on välttämättömänä edellytyksenä äänestykselle lepäämään jättämisestä.

⁶⁵ Vuoden 1950 valtiopäivillä jouduttiin käyttämään kolmea esitystä tietyn järjestyksen saavuttamiseksi. Hallituksen esitykseen valtiollisista vaaleista annetun lainsäädännön uudistamisesta (He 26/1950 vp Asiak I) sisältyi useita laki-

74 §:n tehtävänä on järjestää päätöksentekomuoto, jolla kompromissin avulla laukaistu erimielisyys tietyssä lainsäädäntökysymyksessä poistetaan joustavasti päiväjärjestyksestä. Vähemmistön tyytyessä suunniteltuun kompromissiratkaisuun VJ 74 § rationalisoi lainsäädäntömenettelyä ja vähentää niitä haittoja, jotka johtuvat VJ 66,7 §:n sisältämästä lainsäädännön hidastevaikutuksesta.⁶⁶

6.1. Päätöksenteko korvaavasta lakiehdotuksesta

6.1.1. Aloituksen tekeminen

VJ 74 §:n mukaan lakiehdotuksen äänestäminen lepäämään ei estä antamasta uutta hallituksen esitystä tai tekemästä eduskunta-aloitetta asiasta, jota lepäämään jätetty lakiehdotus koskee. Säännöksen tarkoituksen esille saamiseksi on tarkasteltava VJ 80,1 §:ää. Puhemiehen on kieltäydyttävä alistamasta äänestyksen alaiseksi ehdotusta, joka on vas-

ehdotuksia, joista osa oli käsiteltävä perustuslain säätämisenjärjestyksessä. Lakiehdotuksen kiireelliseksi julistaminen ei saavuttanut tarvittavaa kannatusta, ja kaikki lakiehdotukset siirtyivät yli vaalien (lepäämään hyväksyminen ja tekninen lepäämään jättäminen). Vaalilainsäädännön uudistamiseksi suppeammassa muodossa annettiin uusi hallituksen esitys (He 151/1950 vp Asiak III). Oikeusministeri Aura kertoi lakiehdotuksesta (1950 vp ptk s. 2991), että toisella yrityskerralla pyrittiin suorittamaan vain tietyt vaalitekniset uudistukset, joita voitaisiin soveltaa lähestyvissä eduskuntavaaleissa. Tämäkin lakiehdotus äänestettiin lepäämään (1950 vp ptk s. 3075). Lepäämään jättämisen jälkeen hallitus antoi vielä kolmannen esityksen, joka sisälsi kaikkein vähäisimmät uudistusehdotukset. Ks. He 180/1950 vp Asiak III:1 laiksi pienoisvaalilippujen käyttämisestä vuonna 1951 toimitettavissa edustajanvaaleissa. Vasta tämä uudistus läpäisi, ja lakiehdotus hyväksyttiin yksimielisesti (ptk s. 3536).

⁶⁶ Korvaaviksi tarkoitetut lakiehdotukset annetaan eduskunnalle useimmiten verraten lyhyen ajan kuluttua alkuperäisen lain lepäämään jättämisestä. Esim. ehdotus laeiksi valtion virkamiespalkkausten tarkistamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä valtion virkamiespalkkausten tarkistamisesta annetun lain voimaansaattamisesta (He 15/1964 vp Asiak I). Lakiehdotukset jätettiin lepäämään 26.5.1964 (ks. 1964 vp ptk s. 525). Korvaaviksi tarkoitetut lakiehdotukset annettiin eduskunnalle kolme päivää myöhemmin (29.5., ks. He 76/1964 vp Asiak I ja ptk s. 534). Hallituksen esitys eräiden valtion teollisuuslaitosten luovuttamisesta perustettaville osakeyhtiöille (He 95/1931 vp Asia III:1) esitettiin eduskunnalle 2 päivää samaa asiaa tarkoittaneen lakiehdotuksen lepäämään jättämisen jälkeen.

toin »eduskunnan jo tekemää päätöstä». VJ 74 §:n aloiteoikeutta koskevalla säännöksellä on ilmeisesti tahdottu välttää VJ 80 §:n säännöksen sellainen tulkinta, joka estäisi lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kanssa samankaltaisen uuden ehdotuksen käsittelyn.⁶⁷

Ehdotus korvaavaksi laiksi voidaan antaa eduskunnan käsiteltäväksi välittömästi lepäämään jättämistä tarkoittaneen ratkaisun jälkeen. Kun tasavallan presidentin lainsäädännöllistä aloiteoikeutta ei ole rajoitettu säätämällä rajoittavia määräaikoja aloitteiden antamiselle, voidaan korvaavan lakiehdotuksen käsittely luontevasti aloittaa hallituksen esitykseen sisältyvällä aloitteella. Kansanedustajan aloiteoikeus sensijaan on VJ 32,1 §:n säännöksillä tiukasti rajoitettu mahdolliseksi vain lyhyen aloitteiden jättöajan puitteisiin. Sen ulkopuolella tosin on mahdollisuus tehdä lainsäädäntöaloitteita, mutta vain, mikäli eduskunnan tekemä päätös taikka hallituksen esitys tai esityksen peruuttaminen tahi muu »valtiopäiväin aikana sattunut tapaus suorastaan» antaa siihen aiheen.

Onko lakiehdotuksen jättämistä lepäämään pidettävä seikkana, joka oikeuttaa tekemään lakialoitteen varsinaisen aloiteajan ulkopuolella? VJ 32,1 §:n sanamuoto ei näytä asettavan estettä aloitteen tekemiselle, ja säännökset »valtiopäiväin aikana sattuneesta tapauksesta» näyttävät sallivan aloitteen tekemisen mikäli lepäämään jättämisen katsotaan suoraan antavan aiheen aloitteelle. Kun otetaan huomioon, että VJ 74 §:ssä mainitaan eduskunta-aloite perusteeksi korvaavalle laille sekä se, että VJ 74 §:n säännökset on laadittu joustavan päätöksentekomenettelyn varmistamiseksi, voidaan todeta varsin vahvojen pragmaattisten syiden puoltavan aloitteiden sallimista varsinaisen aloiteajan ulkopuolella silloin kun tietty lakiehdotus äänestetään lepäämään. Aloite olisi erityisesti tarpeen silloin kun lepäämään jätetty lakiehdotus on kansanedus-

⁶⁷ Hakkila, s. 609 s. kirjoittaa, että lakiehdotuksen lepäämään tai vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta uutta hallituksen esitystä eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiasta, jota ehdotus koskee, joten on katsottava, ettei VJ 80,1 § ole esteenä sellaisen aloitteen käsittelemiselle, jolla on läheinen yhteys lepäämään tai vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen kanssa. Hakkila viittaa Erichin lausuntoon vuoden 1919 valtiopäivillä, (1919 vp ptk s. 966). Erich ei tuossa lausunnossaan lainkaan viitannut 1906 VJ:n 59 §:n säännökseen, joka asiallisesti vastasi 1928 VJ 74 §:n säännöstä, vaan analysoi 1906 VJ 69,1 §:ää (»eduskunnan jo tekemä päätös»). Hän päätyi väittämään, että käsittelykielto koskee vain sellaista päätöstä, »joka käypi asiallisesti positiiviseen suuntaan, eikä sellaista päätöstä, joka tarkoittaa vain lepäämään jättämistä».

tajan ehdottama, eikä ole odotettavissa, että hallitus ryhtyy uuden esityksen antamiseen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen korvaamiseksi.

Käytännöllisten näkökohtien vastapainoksi on todettava, että eduskuntakäytännössä ja kirjallisuudessa on mahdollisuudet käsitellä aloitteita varsinaisen aloiteajan ulkopuolella rajattu äärimmäisen vähäisiksi.⁶⁸ Hakkila toteaa, että säännökset aloiteajan ulkopuolella jätettävistä aloitteista merkitsevät poikkeusta yleistä aloiteoikeutta koskevista säännöksistä, joten niitä on tulkittava »ahtaasti».⁶⁹

Perustuslakivaliokunta syventyi vuoden 1957 valtiopäivillä VJ 32,1 §:n tulkintaan.⁷⁰ Valiokunta tarkasteli VJ 32,1 §:ää silmällä pitäen pääasiassa aloitteita, joita kansanedustaja on tehnyt varsinaisen aloiteajan ulkopuolella perustellen aloitteen tekemistä väittämällä, että hallituksen esitys on aloitteen aiheena, toisin sanoen rinnakkaisaloitteen tekemistä hallituksen esitykseen sisältyvälle lakiehdotukselle. Valiokunta ei yksityiskohtaisesti puuttunut VJ 32,1 §:n säännökseen aloitteiden tekemisestä aloiteajan ulkopuolella silloin, kun tietty »valtiopäivien aikana sattunut tapahtuma» selitetään aloiteoikeuden perusteeksi. Perustuslakivaliokunta totesi VJ 32,1 §:n tulkinnasta yleisesti, että säännöstä on tulkittava

⁶⁸ Perustuslakivaliokunta tarkasteli kansanedustajan aloiteoikeutta varsinaisen aloiteajan ulkopuolella silmällä pitäen lakiehdotuksen vahvistamatta jättämistä (ks 1923 vp/perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 4 eduskunnan kirjelmän johdosta, joka koskee vahvistamatta jääneiden lakiehdotusten käsittelyä). Valiokunta huomautti, että noudatetun tulkinnan vuoksi on epäiltävää, katsottaisiinko nykyisen valtiopäiväjärjestyksen (1906 VJ) mukaan vahvistuskieltoa sellaiseksi »valtiopäiväin aikana sattuneeksi tapaukseksi» joka oikeuttaa eduskuntaesityksen tekemiseen varsinaisen aloiteajan ulkopuolella. On ilmeistä, että valiokunta olisi suhtautunut yhtä torjuvasti lepäämään jättämiseenkin.

⁶⁹ Hakkila, s. 470 s. Hakkila toteaa jotensakin epämääräisesti, että ratkaisu siitä, onko aloiteajan ulkopuolella jätetyn aloitteen tekeminen katsottava sallituksi, on puhemiehen tehtävä. Puhemiehen on nojaututtava päätöksenteossa yksinomaan »oikeudellisiin näkökohtiin». Hakkila tarkoittaa lähinnä sitä, että puhemies ei voi estää aloitteen käsittelyä, mikäli hän pitää aloitetta huonosti perusteltuna tai muuten epätarkoituksenmukaisena. Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, s. 138 tiivistää eduskuntakäytännön analyysin toteamukseen, että poikkeussäännöstä on käytännössä sovellettu niin ankarasti, ettei hallituksen esityksen tekemisen tai sen peruuttamisen lisäksi muunlaisia syitä juuri ole hyväksytty aloiteajan ulkopuolella tehtävän edustajan aloitteen perusteeksi.

⁷⁰ Ks. prvm 17/puhemiehen menettely/1957 vp Asiak IV, II. Valiokunnan mietintöön on liitetty Eino J. Ahlan, Kaarlo Kairan, Paavo Kastarin ja Aku Kostian kirjalliset asiantuntijalausunnat.

»ahtaasti». Valiokunta korosti, ettei eduskuntakäytäntö tällä kohden voi tulla kaikin puolin selvitetyn, koska eduskunnan sihteeri toimii käytännössä ensimmäisenä valvontaelimenä. Kansanedustajat pidättäytyvät usein antamasta aloitetta sihteerin lausuttua käsityksensä, ettei hänelle esitettyä, aloiteajan ulkopuolella annettua lakiehdotusta voida pitää VJ 32,1 §:n sisältämät aloiteoikeuden käytön edellytykset täytävänä.

Kuten useassa kohtaa muuallakin lepäämään jättämissäännoista tulkitessa pragmaattiset näkökohdat ja eduskuntakäytännöstä tehtävät havainnot ja niiden yleistykset näyttävät tälläkin kohtaa johtavan keskenään vastakkaisiin tuloksiin. Aloiteoikeuden käyttäminen on vakiintunut uomiinsa, eikä niistä vahvojenkaan käytännöllisten syiden edessä hevin poikettane. Vaikka aloitteenteko-oikeuden myöntäminen lepäämään jättämistä tarkoittaneen eduskunnan ratkaisun takia aloiteajan ulkopuolella ei voine vaikuttaa eduskuntatyöhön haitallisesti, pidän todennäköisenä, ettei aloitteen tekemistä tulla sallimaan varsinaisen aloiteajan päätyttyä.

6.1.2. Eduskuntakäsittely

Korvaavan lain eduskuntakäsittelyssä ei voida poiketa lakiehdotuksen yleisestä käsittelyjärjestyksestä. Korvaavaa lakia koskevat kaikki lainsäätämismenettelyyn sisältyvät muotomääräykset. Jos kuitenkin otetaan huomioon, että korvaavaa lakia vastaava säädösehdotus on vastikään käsitelty eduskunnassa, todetaan, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja sen korvaavaksi laiksi tarkoitetun ehdotuksen käsittelyn välille muodostuu käytännöllisistä syistä eroja. Lakiehdotusten tekstit ovat yleensä identtisiä lukuun ottamatta niitä kohtia, joissa toistetun lepäämään jättämisen välttämiseksi tai muista syistä on tahdottu poiketa lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta. Pääosa lainsäätämismenettelyn moninkertaisen käsittelyn tarkoituksena olevista lainsäädäntöteknisistä päämääristä on saavutettu jo lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä: erikoisvaliokunta on asiantuntijain avulla muodostanut käsityksensä lakiehdotuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista, eduskuntaryhmät ovat ratkaisseet kantansa lainsäädäntöuudistukseen ja lakitekninen tarkkuustyö, johon mm. suuri valiokunta osallistuu, on suoritettu. Yleensä myös mielipiteet lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä ovat vakiintu-

neet. Näiltä osin ei korvaavan lain käsittelyyn enää liity samaa informaatiotarvetta kuin päätettäessä lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta. Tarkkaa tutkimusta edellyttävät enää yleensä vain ne — tavallisesti vähäiset — lisäykset ja muutokset, jotka korvaavaksi laiksi tarkoitettuun ehdotukseen verrattuna lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen on tehty.⁷¹

On mahdollista, että korvaavaksi tarkoitettukin lakiehdotus äänestetään lepäämään. Lepäämään jättämishuhta varmaan tiedetään annettaessa ehdotus korvaavaksi laiksi. On luonnollista, että ehdotusten tekijät — hallitus tai kansanedustajat — pyrkivät tavalla tai toisella varmistumaan siitä, että toistuva, asiallisesti samaa lainsäädäntötointoa koskeva lepäämään jättäminen vältetään. Vertaamalla toisiinsa lepäämään jätettyä ja korvaavaa lakiehdotusta voidaan usein todeta tavat, joilla toistettu lepäämään äänestäminen on vältetty. Vähemmistön vaatimukset sisällytetään joko sellaisinaan korvaavaksi tarkoitettuun lakiehdotukseen tai tehdään kompromissi, jolla vain — riittävä — osa vaatimuksista toteutetaan.

Esimerkkinä lepäämään jättämisoikeuden tuottamasta vähemmistön vaikutusvallasta sekä hallituksen ja eduskunnan enemmistön pyrkimyksistä korvaavalla lailla päätyä siedettävään kompromissiin voidaan tarkastella maatalouden hintatasosta annettuja lakiehdotuksia vuoden 1962 valtiopäivillä. Hallituksen ensimmäinen esitys yritettiin — muutoksitta — saattaa eduskunnan päätökseksi enemmistön voimin. Vähemmistössä

⁷¹ Selvästi suurin osa lepäämään jätettyjen lakiehdotusten korvaamiseksi ehdotetuista uusista lakiehdotuksista on perustunut hallituksen esityksiin, mikä ilmeisesti johtuu siitä, että myös pääosa lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista on ollut presidentin lainsäädännöllisen aloiteoikeuden nojalla eduskunnalle esitettyjä. Hallituksen esitysten perusteluosa on yleensä noudattanut tiettyä kaavaa. Perustelujen alkuosassa on lyhyesti selostettu edellisen samaa asiaa tar koittaneen lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Sen jatkona kuvataan ne muutokset, jotka hallituksen esittämään lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyn kuluessa ennen lepäämään jättämistä tehtiin. Lopuksi selostetaan ne muutokset, joita ehdotettuun uuteen lakiehdotukseen sisältyy lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen verrattuna. Esityksessä ilmoitetaan usein mm. hallituksen kannanotto lepäämään jättämisen aiheuttaneen vähemmistön esittämiin vaatimuksiin. Hallituksen esityksissä ei yleensä toisteta niitä esillä olevan lainsäädäntöuudistuksen yleisperusteluja, jotka jo on esitetty lepäämään jätetyn lakiehdotuksen perusteluissa. Ks. esim. He 1/1965 vp Asiak I, He 167/1964 vp Asiak III:1, He 7/1937 vp Asiak I, He 95/1931 vp Asiak III, He 70/1950 vp Asiak I II:1, He 29/1930 II vp Asiak I—III, He 35/1933 vp Asiak I. Vert. LA 3/1926 vp Liit II s. 17 ja 1926 vp Asiak V:1.

olleet eduskuntaryhmät varoittivat mahdollisesta lepäämään jättämisestä lakiehdotuksen käsittelyn kuluessa, ja esittivät ne muutosehdotukset, joiden jälkeen oppositio olisi pidättäytynyt äänestämästä lakiehdotusta lepäämään. Vaadittuja muutoksia ei tehty, ja lakiehdotus jäi lepäämään.⁷² Toisen käsittelyn jälkeen ja jo ennen päätöksentekoa lepäämään jättämisestä oppositiolle oli hallituksen taholta ehdotettu neuvottelua, jotta voitaisiin kirjoittaa korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen sisältö sel-laiseksi, että vähemmistö pidättäytyisi toistetusta lepäämään jättämisestä.⁷³

Alkuperäisen lakiehdotuksen tultua jätetyksi lepäämään todettiin positiivisen lainsäädännöllisen ratkaisun saavuttaminen niin tärkeäksi, että eduskunnan kesäloma keskeytettiin ja kansanedustajat kokoontuivat ns. »mätäkuun valtiopäiville» käsittelemään korvaavaksi tarkoitettua lakiehdotusta.⁷⁴ Ennen korvaavan lakiehdotuksen antamista hallitus ja oppositior ryhmät olivat neuvotelleet kesäloman aikana.⁷⁵ Neuvotteluissa oli ilmeisesti sovittu lepäämään jättämisvaatimuksesta pidättäytymisestä tietyillä ehdoilla. Ehdot voidaan päätellä vèrtaamalla lepäämään jätettyä lakiehdotusta korvaavaan lakiehdotukseen ja tarkastelemalla täysistuntopuheenvuoroja. Niinpä maatalousministeri Virolainen kertoi, että oppositiolle oli jo ennen käsittelyä ilmoitettu hallituksen ottavan »varsin pitkälle» huomioon ne näkökohdat, joita alkuperäisen lakiehdotuksen käsittelyssä oli esitetty.⁷⁶ Korvaavan lakiehdotuksen lepäämään jättäminen vältettiin, eikä ehdotusta lepäämään jättämisestä tehty vähemmistön tyytyessä ehdottamaan — yrityksen toivottomuudesta tietoisena — vain lakiehdotuksen hylkäämistä.^{77, 78}

⁷² Ks He 58/1962 vp Asiak I laiksi maatalouden hintatasosta. Täysistunnossa ed. Pulkkinen (1962 vp ptk s. 1007) luetteli ne kohdat, joissa oppositio vaati muutoksia lakiehdotukseen. Hän kertoi, että »ne olivat kilpistyneet porvariston tiiviiseen vastarintaan niin, ettei esityksistämme ollut tullut hyväksytyksi sanaakaan.»

⁷³ Ks ed. Paasion puheenvuoro 1962 vp ptk s. 1007.

⁷⁴ Ks He 76/1962 vp Asiak I laiksi maatalouden hintatasosta sekä ed. Koskisen puheenvuoro 1962 vp ptk s. 1067.

⁷⁵ Ks maatalousministeri Virolaisen puheenvuoro s. 1059.

⁷⁶ Ks ptk s. 1059 (maatalousministeri Virolaisen puheenvuoro). Ed. Linna (s. 1058) kertoi, että korvaavassa lakiehdotuksessa oli esim. »pinta-alalisien kohdalla menty miltei SKDL:n viimekeväisen esityksen linjoille».

⁷⁷ Ks. ptk s. 1103. Ed. Pitsinki viittasi epäsuorasti toistetun lepäämään jättämisen mahdollisuuteen lausumalla, että eduskunnan vähemmistö — vasem-

Korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen lepäämään jättäminen voitaneen välttää muutoinkin kuin tarkistamalla korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen sisältöä vähemmistön vaatimalla tavalla. Sopimus lepäämään jättämisvaatimuksesta pidättäytymisestä voidaan rakentaa niin, että vähemmistö saa jonkin kyseisen lainsäädäntöratkaisun ulkopuolella olevan edun. Tällöin korvaavan lakiehdotuksen ja lepäämään jätetyn lakiehdotuksen vertailu ei riitä etsittäessä syitä, joiden takia korvaavaa lakiehdotusta ei ole äänestetty lepäämään.⁷⁹

Mikäli lepäämään jätetyn lakiehdotuksen korvaamiseksi esitetty uusi-kin lakiehdotus äänestetään lepäämään, joutuvat molemmat käsiteltäviksi ensimmäisillä vaalien jälkeen pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä. VJ 74 § on laadittu yksikkömuotoon. Tämä ei kuitenkaan voine johtaa väittämään, että raukeamisen toteamismenettelyä ei voitaisi soveltaa useampaan samaa kysymystä koskevaan lakiehdotukseen. Kahden samaa kysymystä koskeneen lakiehdotuksen tultua asiallisesti korvatuksi kol-

misto — olisi nytkin voinut »panna porvarienemmistöisen hallituksen seinää vasten ja vaatia siltä paremman esityksen.»

⁷⁸ Korvaavaksi tarkoitetun ehdotuksen perusteluissa yleensä mainitaan — usein epämääräisesti — ne kohdat, joissa vähemmistön vaatimuksiin on suostuttu. En tosin ole tavannut ainoastakaan hallituksen esityksestä toteamusta siitä, että vähemmistön vaatimuksiin on taivuttu, mutta useissa tapauksissa tietyt kiertelevät lausunnot osoittavat ne kohdat, joissa hallituksen esityksessä, alkuperäiseen verrattuna, on suostuttu vähemmistön vaatimuksiin.

⁷⁹ Käsittelen tällaisena esimerkkinä ehdotusta laiksi asuntotuotantolain muuttamisesta (La 30/1961 vp Liit s. 123). Lakiehdotus tarkoitti korotuksia ns. Arava-määrärahoihin. Lakiehdotuksen I käsittelyssä aloitetta kannattanut vasemmistolainen kansanedustaja vihjaisi, että porvarilliset kansanedustajat tulevat äänestämään lakiehdotuksen lepäämään (ks. ed. Peltosen puheenvuoro s. 1826). Käsittelyn jatkossa Maalaisliiton eduskuntaryhmään kuulunut kansanedustaja (1961 vp ptk s. 1914) ilmoitti, että Arava-määrärahojen korotus esillä olleella lakiehdotuksella voidaan hyväksyä, mikäli tasapuolisuuden sääntöjen mukaan asutusrahastoon siirrettävän menoerän määrä korotetaan 6 miljardista 8 miljardiin (vanhaan) markkaan valtion tulo- ja menoarviossa.

Lepäämään jätettyjen lakiehdotusten luetteloa tarkastelemalla voidaan todeta, että toistettu lepäämään jättäminen on lähes kaikkien korvaaviksi tarkoitettujen lakiehdotusten kohdalla onnistuttu välttämään. Vain muutaman kerran on vaalien jälkeisillä valtiopäivillä käsitelty kahta samaa kysymystä tarkoittanutta, lepäämään jätettyä lakiehdotusta. Milloin lepäämään jättämisen aiheuttaneen vähemmistön vaatimuksiin ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi suostua, ei yleensä ole yritettykään käyttää ehdotuksia korvaaviksi laeiksi, jotka olisivat olleet identtisiä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kanssa.

mannella lailla molemmat lepäämään jätetyt ehdotukset lienee katsottava rauenneiksi.

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla todetaan, että kahden tai useamman lepäämään jätetyn lakiehdotuksen korvaamiseksi ei ole esitetty uusia ehdotuksia. Vaikka muutaman kerran on käynyt niin, että samasta asiasta on jätetty lepäämään kaksi lakiehdotusta, ei lainsäädäntökysymyksen ratkaisemiseksi liene koskaan kolmatta yritystä tehty. Näissä tapauksissa ei siis kumpakaan lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista ole korvattu, joten käytännössä on jouduttu tutkimaan, mikä on lepäämään jätettyjen lakiehdotusten keskinäinen suhde ja oikea käsittelyjärjestys ainoassa käsittelyssä.⁸⁰ Lienee itsestään selvää, ettei eduskunta enää vaalien jälkeisessä käsittelyssä voi hyväksyä samasta asiasta kahta eri lakiehdotusta. Mikäli lakiehdotuksia verrattaessa toinen todetaan teknisesti tai muutoin epätydyttäväksi, joudutaan sisällöltään tarkoituksenmukaiselle lakiehdotukselle antamaan etusija. Mikäli taas molemmat lakiehdotukset ovat teknisesti arvostellen riittävän korkeatasoisia ja hyväksymiskelpoisia, eduskunta voi vaalien jälkeisessä ainoassa käsittelyssä valita vaihtoehtoista sen, jota enemmistö pitää yhteiskunnalliselta vaikutukseltaan parempana.

⁸⁰ Ks. tilattoman väestön maanhankinnan edistämistä koskevat eduskuntaesitykset vuoden 1914 valtiopäivillä (1914 vp ptk s. 86). Kysymyksessä olevien lakiehdotusten vertailu osoittaa, ettei lakiehdotuksista jälkimmäisellä pyritty selvään kompromissiratkaisuun. Vuoden 1925 valtiopäivillä äänestettiin lepäämään ehdotus laiksi korvauksien antamisesta maailmansodan aikana erinäisiä vahinkoja kärsineille (He 79/1924 vp Asiak I, ks. 1925 vp ptk s. 528). Vuoden 1926 valtiopäiville annettiin uusi ehdotus, jossa vähemmistön vaatimukset yritettiin ottaa huomioon (He 19/1926 vp Asiak I). Myöskin tämä, korvaavaksi tarkoitettu lakiehdotus äänestettiin lepäämään (1926 vp ptk s. 647).

Ainakin kerran on samalla vaalikaudella jätetty lepäämään samasta asiasta kaksi lakiehdotusta pyrkimättäkään kompromissiin, vaan korvaavaksi tarkoitettulla lakiehdotuksella yritettiin vain välttää lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muuttamiskiellosta johtuva osittainen soveltamiskelvottomuus vaalien jälkeisessä ainoassa käsittelyssä. Ks. puhemiesneuvoston laatima luettelo lepäämässä olevista, vuoden 1962 valtiopäivillä vireille pantavista lakiehdotuksista/1962 vp Asiak I sekä laki- ja talousvaliokunnan mietinnöt 1 ja 2/lepäämään jätetty lakiehdotus/1962 vp Asiak I.

Samankaltainen tilanne syntyi vuoden 1950 valtiopäivillä. Tällöin jäi lepäämään useista lakiehdotuksista muodostettu vaalilainsäädännön uudistusehdotus. Osa lakiehdotuksista oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Ks. siitä alaviite 65.

Käytännössä usean samaa kysymystä koskevan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä ei ole pidetty ongelmallisena. Kuhunkin niistä on suhtauduttu itsenäisesti, kiinnittämättä huomiota lakiehdotuksen suhteeseen toiseen lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen. Ilmeistä onkin, että eduskunnalle on varattava valta valita tarkoituksenmukaisin lepäämään jätetyistä, samaa asiaa koskeneista lakiehdotuksista.

6.2. Edellytykset, joiden vallitessa lepäämään jätetty lakiehdotus voidaan katsoa rauenneeksi

VJ 74 §:n mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus katsotaan rauenneeksi, mikäli eduskunta lepäämään jättämisen jälkeen on »päättänyt asiasta uuden lakiehdotuksen». Säännös on laadittu varsin yleiseen muotoon ja jättää avoimeksi useita lepäämään jätetyn ja korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen välistä suhdetta koskevia kysymyksiä. Niinpä on selvittävä, voidaanko lakiehdotus katsoa rauenneeksi silloin, kun korvaavaksi tarkoitettu lakiehdotus sisällöltään ei täysin vastaa lepäämään jätettyä lakiehdotusta. Vaikka VJ 74 §:n sanamuoto näyttää tarkoittavan, että raukeamismenettely voi tulla sovellettavaksi pelkästään silloin, kun lepäämään jätetty lakiehdotus on korvattu lailla, on syytä tarkastella, voidaanko raukeamismenettely ulottaa koskemaan toimenpiteitä, joilla lakiehdotuksen tarkoitus toteutetaan muutoin kuin lainsäädäntötoimella. Vielä on selvittävä ne aikarajat, joiden puitteissa hyväksytty lakiehdotus aiheuttaa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeamisen.⁸¹

⁸¹ Esimerkiksi siitä, ettei lepäämään jätetyn ja korvaavan lain vertailu ole vailla poliittista merkitystä, selostan kotimaisen viljan menekin edistämisestä annetun lain muuttamista tarkoittaneiden lakiehdotusten käsittelyä. Alkuperäisessä, sittemmin lepäämään jätetyssä lakiehdotuksessa (He 38/1935 vp Asiak I) ehdotettiin tiettyjä pysyviä järjestelyjä. Lakiehdotus äänestettiin lepäämään (1935 vp ptk. s. 1368). Lakiehdotuksen korvaamiseksi annettiin uusi — määräaikainen — lakiehdotus (He 69/1935 vp Asiak III). Lakiehdotukselle ehdotettiin hallituksen esittämän kolmen vuoden sijasta täysistunnossa yhden vuoden voimassaoloaika, joka olisi päättynyt ennen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ainoata käsittelyä vaalien jälkeen. Oppositio huomasi, että mikäli korvaava laki hyväksytään ja tulee voimaan, se ei ehkä olisikaan pakottanut lepäämään jätetyn lakiehdotuksen toteamiseen rauenneeksi: vaalien jälkeen olisi voitu väittää, että jälkimmäisen lain voimassaoloajan päätyttyä lepäämään jätetty voi-

6.2.1. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja korvaavan lain vertailu

Verrattaessa toisiinsa lepäämään jätettyä lakiehdotusta ja korvaavaa lakia joudutaan kysymään, missä määrin niiden on vastattava sisällöltään toisiaan. VJ 74 §:n semanttinen tarkastelu ei riitä vastaamiseen, joskin ilmaisu »ei estä antamasta uutta ... esitystä ... eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiasta, jota ehdotus koskee,» ei näytä estävän tulkintaa, jonka mukaan lepäämään jätetyltä lakiehdotukselta ja korvaavalta lailta ei vaadita identtisyttä.

VJ 74 §:n säätämisen yhteydessä ei puututtu lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja korvaavan lain sisältöjen väliseen suhteeseen. Pragmaattisesti VJ 74 §:n säännöstä tarkasteltaessa voidaan kiinnittää huomio siihen, että säännöksellä on tahdottu vähentää lepäämään jättämissäännöksen lainsäädäntötyötä haittaavaa vaikutusta. Säännös varaa tilaisuuden välttää koko vaalikauden jäljellä olevan osan mittainen lainsäädännön viivästymä mikäli vähemmistö pidättyy korvaavan lain lepäämään jättämisestä. Kuten edellä jo todettiin, varmin keino estää toistettu lepäämään jättäminen on tietenkin muuttaa korvaavan lain sisältämää lainsäädännöllistä ratkaisua vähemmistön toivomalla tavalla. Tämä näkökohta johtaa luopumaan vaatimasta lepäämään jätetyltä lakiehdotukselta ja korvaavalta lailta identtisyttä.

Vaikka VJ 74 §:ää tulkittaisiin luopumalla vaatimasta korvaavan lain ja lepäämään jätetyn lakiehdotuksen yhdenmukaisuutta, on syytä pohtia, kuinka suuria poikkeamat lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja korvaavan lain välillä saavat olla. Tulkintaa ei tällä kohden voitane ulottaa kovinkaan syvälle säädöstekstien sisällön erittelyyn, vaan riittävänä mittapuuna voitane pitää eduskunnan käsitystä siitä, että tietty laki sisällöltään pääasiallisesti vastaa lepäämään jätettyä lakiehdotusta.⁸²

daankin hyväksyä, ja näin opposition vastustamat järjestelyt olisi voitu hyväksyä pysyviksi vähemmistön voimatta päätöstä lepäämään jättämisellä estää. Ks. ed. Mattilan puheenvuoro s. 1894 ja ed. Pekkalan puheenvuoro s. 1896. Tällöin oppositio uhkasi korvaavankin lain lepäämään jättämisellä (ks. s. 1898, maatalousministeri Jutilan selonteko), ellei lain voimassaoloaikaa muutettaisi niin, että se olisi voimassa vielä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ainoan käsittelyn aikaan, jolloin lepäämään jätetty ehdotus olisi kiistatta jouduttu katsomaan rauenneeksi. Vaadittu muutos tehtiinkin (ptk s. 1900) ja ehdotus korvaavaksi laiksi hyväksyttiin yksimielisesti kolmivuotisena.

⁸² Eduskuntakäytäntöä tarkasteltaessa todetaan, ettei tulkintaongelmia tällä kohden juuri ole esiintynyt. Lepäämään jätetyt lakiehdotukset ovat yleensä

sisältäneet melko tarkkarajaisia yhteiskunnallisia ratkaisuja eikä käytännössä ole syntynyt erimielisyyksiä siitä, onko tietty hyväksytty laki korvannut lepäämään jätetyn lakiehdotuksen. Yleensä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja korvaavan lain yhtenäisyys näkyy jo siitä, että nimikkeet vastaavat toisiaan. Niinpä lepäämään jätetty ehdotus rikoslain 11 luvun 4 ja 6 §:n muuttamisesta tuli korvatuksi lailla rikoslain 11 luvun muuttamisesta (ks. 1930 II vp puhemiesneuvoston luettelo/1930 vp Asiak I). Laki kotimaisen viljan menekin edistämisestä korvasi lepäämään jätetyn ehdotuksen laiksi kotimaisen viljan menekin edistämisestä. Ks. 1933 vp/puhemiesneuvoston ehdotus/1933 vp Asiak I. Samoilla valtiopäivillä katsottiin lepäämään jätetty ehdotus laiksi työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista, rauenneeksi eduskunnan hyväksyttyä myöhemmin saman nimisen lain. Vuoden 1939 valtiopäivillä katsottiin lepäämään jätetyn ehdotuksen laiksi perintö- ja lahjaverolain muuttamisesta tulleen korvatuksi saman nimisellä lailla. Ks. puhemiesneuvoston luettelo/1939 valtiopäivillä lepäämässä olleet lakiehdotukset/1939 vp Asiak I. Tarkasteltaessa rauenneita lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia voidaan havaita poikkeuksettomana sääntönä, että korvaavan lain nimike on vastannut asiallisesti lepäämään jätetyn lakiehdotuksen nimikettä. Kertaakaan ei ole sattunut, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ollessa tietyn suuremman lainsäädäntökokonaisuuden vähäistä osaa tarkoittava muutosehdotus, myöhemmällä lailla koko alkuperäinen säädös olisi muutettu.

Korvaavien lakien eduskuntakäsittelyä tarkasteltaessa on lähellä ajatus, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeamisen aiheuttavan lain tunnusmerkkinä pidetään sitä, että uudella lailla huolehditaan juuri samasta lainsäädäntötarpeesta, joka tahdottiin säännellä lepäämään jätetyllä lakiehdotuksella. VJ 74 §:n sisältämän raukeamisenmenettelyn soveltamisalaa ei kuitenkaan ole syytä rajoittaa väittämällä, että korvaaviksi laeiksi voitaisiin katsoa yksinomaan ne lakiehdotukset, joiden ainoana tarkoituksena on lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittaman sääntelyn järjestäminen. Pidän mahdollisena, että tietty lepäämään jätetty lakiehdotus voi tulla korvatuksi myös siten, että myöhemmin hyväksytty laki on lepäämään jätettyä lakiehdotusta laajempi. Mikäli esimerkiksi lepäämään jätetty lakiehdotus on koskenut tietyn rikoslain säännöksen muuttamista, myöhemmin suoritettu rikoslain kokonaisuudistuksen säätäminen aiheuttaa lepäämään jätetyn osauudistusta merkinneen lakiehdotuksen katsomisen rauenneeksi.

Jonkinlaisena rajan vetona lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ja korvaavan lain välisen suhteen käymisessä voidaan pitää lepäämään jätettyä ehdotusta laiksi huoltoapulain muuttamisesta (LA 69—61/1958 Liit). Lakiehdotuksen mukaan huoltoapulakia olisi muutettu siten, että työntekijä, joka oli ollut saman työnantajan palveluksessa vähintään 20 vuotta ja menettänyt tuona aikana työkykynsä niin, ettei voi itseään työllään elättää, olisi saanut elatuksen työnantajaltaan. Laki- ja talousvaliokunta huomautti lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta, että heinäkuun 1 päivänä 1962 voimaan tulevat työntekijäin eläkelaki (395/61) ja lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien eläkelaki (134/62), merkitsevät käytännössä sitä, että yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työntekijäin

Kun eduskunnan vähemmistö on pidättäytynyt äänestämästä korvaavaksi laiksi tarkoitettua ehdotusta lepäämään, voitaneen katsoa, että vähemmistön toimesta on suoritettu riittävän tarkka sisällön tulkinta ja harjoittaminen ja lepäämään jättämisestä on pidättäydytty tietoisena siitä, että esillä oleva lakiehdotus korvaa tietyn lakiehdotuksen.

VJ 74 §:n mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus on katsottava rauenneeksi eduskunnan hyväksyttyä asiasta uuden lakiehdotuksen. Säännöksestä seuraa, että raukeamismekanismin voi laukaista vain sellainen lakiehdotus, jonka eduskunta on hyväksynyt lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kolmannen käsittelyn päättymisen jälkeen. Säännöksen sanamuoto ei näytä asettavan estettä tulkinnalle, että lepäämään jätetty lakiehdotus voidaan katsoa rauenneeksi sellaisenkin lain johdosta, jota ei siihen aikaan vielä ole vahvistettu tai saatettu voimaan. Ratkaisevaa tällä kohdin näyttää olevan, että eduskunta on kolmannessa käsittelyssä hyväksynyt uuden lakiehdotuksen asiasta.⁸³ VJ 74 §:n sanamuoto jättää avoimeksi ratkaisun siitä, mikä on viimeinen kysymykseen tuleva

eläkeoikeus oli »mainituilla laeilla järjestetty». Vaikka valiokunta katsoi, että laeilla oli järjestetty lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittama kysymys ainakin suurimmaksi osaksi, ei valiokunta ehdottanut lepäämään jätettyä lakiehdotusta rauenneeksi. Selostetut eläkelait eivät täysin kattaneet lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoitusta. Niinpä mietintöön liitettyssä vastauslauseessa eräät valiokunnan jäsenet huomauttivat, etteivät vuonna 1962 voimaan tulevat eläkelait koskeneet 65 vuotta täyttäneitä työntekijöitä. Ks. ltvm 4/lepäämään jätetty lakiehdotus/1962 vp Asiak I.

⁸³ VJ 74 §:n sanamuoto ei ole riittävän tarkka etsittäessä vastausta kysymykseen, onko vahvistamatta jätetty lakiehdotus korvaavaksi laiksi kelpaava. VJ 74 §:n säännös ei sisällä ohjetta siltä varalta, että tietty lakiehdotus on jätetty lepäämään ja eduskunta on sen jälkeen samasta asiasta hyväksynyt uuden ehdotuksen, joka kuitenkin on jäänyt vahvistamatta. Pragmaattiset syyt johtavat tällä kohden kuitenkin toteamaan, ettei vahvistamatta jätettyä lakiehdotusta voida katsoa korvaavaksi laiksi, huolimatta siitä, että VJ 74 §:n sanamuoto näyttääkin sen sallivan. Korvaavan lain aiheuttaman raukeamisen keskeisenä tarkoituksena on poistaa eduskunnan päiväjärjestyksestä lainsäädäntökysymys, joka lepäämään jättämisen jälkeen hyväksytyllä uudella lailla on ratkaistu lopullisesti. Mikäli korvaavaksi laiksi katsottaisiin vahvistamatta jätetty lakiehdotus, todettaisiin, että konflikti on edelleen jäänyt avoimeksi. Lakiehdotuksen jäätyä vahvistamatta käsitellään sekä lepäämään jätetty että vahvistamatta jätetty lakiehdotus yhtä aikaa vaalien jälkeen pidettävillä ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä ja eduskunta voi tällöin valita lakiehdotuksista. Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla todetaan, ettei tässä esitettyä tilannetta ole käytännössä esiintynyt.

ajankohta, jolloin hyväksytty lakiehdotus voi korvata lepäämään jätetyn lakiehdotuksen.⁸⁴

Jonkinlaista johtoa tällä kohden voidaan saada Etyöjärj 53,2 §:stä, jonka mukaan puhemiesneuvoston on laadittava luettelo lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista ensimmäisillä vaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä ja tällöin alistettava eduskunnan päätettäväksi, mitkä lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista on katsottava rauenneiksi. Säännös näyttää sisältävän kätketyn edellytyksen, jonka mukaan raukeamiseen johtavaa lakiehdotusta ei voida hyväksyä enään vaalien jälkeen kokoustuilla varsinaisilla valtiopäivillä; korvaavaksi laiksi voitaisiin katsoa vain lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kanssa samalla vaalikaudella hyväksytty ehdotus.⁸⁵ Vaikka eduskunnan työjärjestyksen säännös onkin laadittu niin, että se näyttää estävän raukeamismenettelyn silloin kun lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittamasta kysymyksestä esitetään uusi lakiehdotus valitulle uudelle eduskunnalle vaalikauden päätyttyä, ei eduskuntakäytäntö ole mukautunut tuon edellytyksen mukaiseksi.⁸⁶

⁸⁴ Erich, Till läran, s. 347 näyttää ajattelevan, että korvaava lakiehdotus voidaan esittää eduskunnan käsiteltäväksi vasta lepäämään jättämistä seuraavan vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Hän kirjoittaa (1906 VJ 58 §:ää tarkoittaen), että korvaava laki ei keskeytä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyä, vaan molemmat lakiehdotukset käsitellään yhtä aikaa. Mikäli korvaava lakiehdotus käsiteltäisiin ennen lepäämään jättämistä seuranneen vaalikauden alkua, päätös lakiehdotuksesta on jo valmiina vaalien jälkeen, eikä ehdotusta voitaisi saattaa uuteen käsittelyyn. On ehkä niin, ettei Erich ollut tarkoin syventynyt tuolloin vielä melko lyhyen ajan voimassaolleen vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen lepäämään jättämissäännöstöön, varsinkin kun hänen kirjoituksensa aikoihin ei säännöstöä vielä ollut sovellettu käytäntöön.

⁸⁵ Etyöjärj 53,2 §:stä on perustuslakivaliokunnan toimesta esitetty tulkinta, joka poistaa yllä tekstissä esitetyn kätketyn edellytyksen vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten kohdalla. Eduskuntakäytännössä on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta katsottu mahdolliseksi tehdä lisäyksiä vahvistamatta jätettyjä lakiehdotuksia koskevaan luetteloon silloin, kun vaalikauden päätyttyä ja luettelon tultua valmiiksi, presidentti on jättänyt lakiehdotuksen vahvistamatta. Tällaisten lakiehdotusten käsittely on aloitettu jo samalla vaalikaudella vahvistamatta jättämisen kanssa. Ks. prvl 1/1954 vp Asiak I. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa on käsitelty laajemmin s. 335 s.

⁸⁶ Vuoden 1927 valtiopäivillä käsiteltäessä lepäämään jättämisen jälkeen ehdotusta laiksi apteekkilaitoksesta (He 1926 vp Asiak III:1) esitettiin täysistunnossa väite, jonka mukaan ehdotusta korvaavaksi laiksi ei enään voida esittää lepäämään jättämistä seuranneiden vaalien jälkeen (ks. 1927 vp ptk s.

Korvaaviksi, lepäämään jätetyn ehdotuksen raukeamiseen johtaviksi laeiksi on muutamia kertoja katsottu sellaisetkin lakiehdotukset, joiden käsittely on aloitettu vasta lepäämään jättämistä seuranneilla vaalien jälkeen kokoontuneilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Tämä menettelytapa on ilmeisesti rationaalisen päätöksentekomenettelyn kannalta tarkoituksenmukainen. Uusi, vaaleissa valittu eduskunta pääsee tällöin vertaamaan toisiinsa lepäämään jätettyä ja korvaavaksi tarkoitettua lakiehdotusta.⁸⁷ Mikäli eduskunta päätyy hyväksymään korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen, on tarkoituksenmukaista katsoa lepäämään jätetty lakiehdotus rauenneeksi. Mikäli taas eduskunnan enemmistö päätyy lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältämän ratkaisun kannalle, joudutaan korvaavaksi tarkoitettu lakiehdotus hylkäämään kolmen käsittelyn menettelyä noudattaen. Raukeamismenettely ei ole käytettävissä käsiteltäessä korvaavaksi tarkoitettua lakiehdotusta, sillä se on vasta ensimmäistä kertaa eduskunnassa esillä.

Raukeamismenettelyn soveltaminen lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen silloin, kun korvaavaksi tarkoitettun lakiehdotuksen käsittely aloitetaan vasta vaalien jälkeen kokoontuvilla ensimmäisillä varsinaisilla

483, ed. Molin). Käydyssä keskustelussa (s. 483 ss.) todettiin, että vaalien jälkeen annetun korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen käsittely oli käytännössä sallittu (ed. Reinikainen, s. 485). Eduskunta hyväksyi lepäämään jätetyn lakiehdotuksen (s. 494) ja korvaavaksi tarkoitettu lakiehdotus (He 24/1927 vp Asiak III) hylättiin (s. 669).

⁸⁷ Vuoden 1930 ensimmäisillä valtiopäivillä äänestettiin lepäämään ed. Kivimäen ym. lakialoite n:o 24 laiksi rikoslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta (Liit I s. 279 ja 281/1930 vp). Kysymyksessä oli ns. kommunistilakien sarjaan liittyvä lakiehdotus. Ks. pääministeri Svinhufvudin puheenvuoro 1930 vp ptk s. 1137. Pääministeri totesi, että lakiehdotus oli eduskuntakäsittelyn aikana korjattu ja se sisälsi tärkeitä lisävaltuuksia kommunistista toimintaa vastaan. Lepäämään jätetty lakiehdotus tuli vaalien jälkeiseen käsittelyyn vuoden 1930 toisilla valtiopäivillä. Sen vaihtoehdoksi oli samoille valtiopäiville annettu uusi, samaa asiaa tarkoittanut lakiehdotus (ks. He 29/1930 II vp Asiak I—III rikoslain 11 luvun muuttamisesta). Lakiehdotusta käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa ed. v. Born vertasi korvaavaksi tarkoitettua lakiehdotusta lepäämään jätettyyn ja katsoi korvaavan lain eräiltä kohdin lepäämään jätettyä paremmaksi. Hän vastusti periaatteessa kummankin lakiehdotuksen hyväksymistä. Arveltuaan, että ellei korvaavaa lakia hyväksytä, lepäämään jätetty lakiehdotus ainakin tullaan hyväksymään, hän päätyi kannattamaan korvaavaa lakia. Ks. prvm 6/He 20/1930 II vp Asiak I—III. Ks. myös 1930 vp II ptk s. 357.

valtiopäivillä johtaa käytännössä poikkeamaan VJ 74 §:n ja Etyöjärj 53,2 §:n säännöksistä. Mikäli korvaavaksi tarkoitettu lakiehdotus annetaan eduskunnalle puhemiesneuvoston jo laadittua luettelon lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista ja kun eduskunta on päättänyt luettelossa ehdotetuista toimenpiteistä, ei yleensä vielä ole tietoa ehdotuksesta korvaavaksi laiksi. Korvaaviksi tarkoitettujen lakiehdotusten käsittely on saattanut vasta tämän vaiheen jälkeen päästä alkamaan.

Raukeamismenettely on joskus ulotettu koskemaan sellaisiakin lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia, joiden lähettämisestä valiokuntaan eduskunta jo on puhemiesneuvoston ehdotuksesta tehnyt päätöksen. Raukeamismenettelyä ei tällöin ole noudatettu alkuperäisessä — säädetyssä — muodossa vaan se on muovattu uutta tilannetta vastaavaksi.⁸⁸

⁸⁸ Vuoden 1933 valtiopäivillä käsiteltiin lepäämään jätettyä ehdotusta laiksi työttömyyskassoista, joilla on oikeus saada apurahaa valtion varoista (He 7/1931 vp Asiak I). Puhemiesneuvoston ehdotuksen laatimisen aikaan ei ollut tietoa korvaavasta lakiehdotuksesta, joten lakiehdotus ehdotettiin lähetettäväksi valiokuntakäsittelyyn. Ks. puhemiesneuvoston ehdotus/lepäämään jätetyt lakiehdotukset/1933 vp Asiak I. Työväenasiain valiokunta ehdotti lakiehdotuksen hyväksyttäväksi (Ks. tyvm 1/1933 vp Asiak I). Vasta valiokunnan annettua mietintönsä ja lepäämään jätetyn lakiehdotuksen oltua kerran täysistuntokäsittelyssäkin, annettiin ehdotus korvaavaksi laiksi. Lakiehdotus oli täysistuntokäsittelyssä 29 päivänä syyskuuta 1933, jolloin se pantiin pöydälle 6 päivänä lokakuuta 1933 pidettävään istuntoon, mutta lakiehdotusta ei tuolloin vielä otettu käsiteltäväksi. Se tuli ainoaan käsittelyyn vasta 24 päivänä marraskuuta 1933, jolloin puhemies totesi, että eduskunta oli vuoden 1933 valtiopäiville jätetyn hallituksen esityksen perusteella marraskuun 21 päivänä päättänyt asiasta uuden lakiehdotuksen ja ilmoitti, että puhemiesneuvosto aikaisemmasta poiketen ehdottaa, että esillä ollut lepäämään jätetty lakiehdotus katsottaisiin VJ 74 §:n mukaisesti rauenneeksi. Ks. 1933 vp ptk s. 1028.

Puhemiehen tarkoittama korvaava lakiehdotus (He 35/1933 vp Asiak I) toimitettiin eduskunnalle 6 päivänä lokakuuta eli samana päivänä, jolloin lepäämään jätetty lakiehdotus oli aiottu pöydälle panon jälkeen ottaa käsiteltäväksi. Asia oli tuolloin kuitenkin päätetty poistaa päiväjärjestyksestä puhemiehen ehdotuksesta (1933 vp ptk s. 345). Puhemies totesi tällöin: »Kun hallitus on tänään antanut uuden esityksen työttömyyskassoista, niin tarkoituksenmukaisuussyistä katson johtuvan, että toisena päiväjärjestyksessä oleva asia (lepäämään jätetty lakiehdotus) otetaan esille vasta sitten, kun hallituksen uusi esitys on lopullisesti käsitelty.» Korvaava lakiehdotus hyväksyttiin sittemmin yksimielisesti (s. 880). Menettelyn lainmukaisuudesta ei eduskunnassa keskusteltu, joskin sen tarkoituksenmukaisuutta arvosteltiin (ed. Somersalo s. 625). Puhemiehen ehdotuksessa kiinnittää huomiota pyrkimys joustavaan päätöksen-

Oman käsittelyteknisen ongelmansa muodostavat useammat lepäämään jätetyt lakiehdotukset, jotka ovat sisältyneet samaan hallituksen esitykseen tai eduskunta-aloitteeseen ja olleet tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Tällaisen kokonaisuuden käsittelyssä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä voidaan joutua ratkaisemaan kysymys, kuinka on meneteltävä, jos osa lakiehdotuksista on myöhemmin hyväksytyillä laeilla tullut korvatuiksi osan jäätyä korvaavien lakiehdotusten vaikutuspiirin ulkopuolelle. Eduskuntakäytännössä kysymys on ratkaistu tarkoituksenmukaisella tavalla: lakiehdotuksia on käsitelty kokonaisuutena ja puhemiesneuvosto ei ole yrittänyt erottaa lakiehdotuksia, jotka ovat tulleet korvatuiksi, muista samaan esitykseen sisältyneistä lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista. Lainsäädännöllinen kokonaisuus on sellaisenaan lähe-

tekomenettelyyn muotoseikkojen kustannuksella. Niinpä puhemies piti asianmukaisena ilmoittaa suullisesti uudesta kannanotosta lepäämään jätettyyn lakiehdotukseen.

Ennen 1928 VJ:n voimaantuloa esiintyi samankaltainen valintatilanne käsiteltäessä 1927 valtiopäiville lepäämään jätettyä ehdotusta laiksi apteekkilaitoksesta (He 65/1926 vp Asiak III:1). Lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä huomautettiin, että hallitus oli antanut uuden esityksen apteekkilaitoksesta vuoden 1927 valtiopäiville (He 24/1927 vp Asiak III). Eduskunta hyväksyi lepäämään jätetyn (1927 vp s. 494) ja hylkäsi sen jälkeen korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen (s. 669).

Erään vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen kohdalla tuli esille kolmas käytettävissä oleva menettelytapa arvosteltaessa vahvistamatta jätetyn ja korvaavaksi tarkoitetun lakiehdotuksen välistä suhdetta. Käsitellessään vahvistamatta jätettyä ehdotusta asuntotuotannon veronhuojennuslaiksi valtiovarainvaliokunta totesi, että hallitus oli antanut asiasta uuden esityksen, jonka pohjalta asuntotuotannon veronhuojennuskysymys uudelleen tulee eduskunnassa harkittavaksi. Muun muassa tästä syystä valiokunta ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi. Ks. vvm 12/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1962 vp Asiak I. Ks. myös eduskunnan kirjelmä vahvistamatta jätetyn ehdotuksen johdosta laeiksi maankäyttölain, maankäyttölainoista annetun lain ja asuntolainsäädännön kumoamiseen liittyvistä toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1962 vp Asiak I. Näissä tapauksissa eduskunta luopui valintavallasta hylkäämällä toisen vaihtoehdon ennen päätöksentekoa toisesta samaa asiaa koskevasta lakiehdotuksesta. Nähdäkseni tämä menettelytapa on käytettävissä myöskin lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohdalla: eduskunta voi hylätä kolmannessa käsittelyssä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen korvaamiseksi tarkoitetun uuden lakiehdotuksen jo ennen, kuin lepäämään jätetty lakiehdotus on otettu ainoaan käsittelyyn. Voitaneen myös menetellä niin, että lepäämään jätetystä laista tehdään päätös ainoassa käsittelyssä ennen kuin korvaavan lakiehdotuksen käsittelyä on saatettu loppuun.

tetty valiokunnan käsiteltäväksi. Erikoisvaliokunnat eivät tällöin ole katsoneet olevansa sidottuja ehdottamaan päätöksentekoa lakiehdotuksista kokonaisuutena vaan ovat yleensä ehdottaneet korvattujen lakiehdotusten katsomista rauenneeksi ja muut hylättäväksi.⁸⁹

6.2.1.1. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoituksen toteutuminen muutoin kuin lainsäädäntötoimella

VJ 74 §:n mukaan lepäämään jätetty lakiehdotus on katsottava rauenneeksi, mikäli eduskunta on hyväksynyt uuden lakiehdotuksen asiasta. Raukeamismenettelyn noudattaminen on vaivatonta, jos lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoitus on toteutettu myöhemmin hyväksytyllä, uudella lailla. Mikäli sen sijaan lainsäädäntötoiminta ei ole suoritettu, vaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sisältämä yhteiskunnallinen järjestely on suoritettu muutoin kuin lainsäädäntötoiminta käyttäen, joudutaan tarkastelemaan kysymystä, onko eduskunnan päätöksenteon kannalta nopea ja joustava raukeamisen toteamismenettely käytettävissä, vaikka lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoitusta ei ole toteutettuakaan uudella lailla.⁹⁰

⁸⁹ Ks. esim. sovm 4 ja eduskunnan kirjelmä/lepäämään jätetty ehdotus työttömyysvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi/1962 vp Asiak I.

⁹⁰ Eduskunta hyväksyi jo vuoden 1923 valtiopäivillä menettelytapaoheen vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten käsittelystä vaalien jälkeisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Perustuslaissa ei ollut nykyistä raukeamismenettelyä koskevaa säännöstä. Kuitenkin jo tuolloin todettiin tarve välttää sellaisten vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten yksityiskohtainen käsittely, joita ei enää tapahtuneen kehityksen johdosta ollut tarpeen käsitellä. Eduskunta hyväksyi menettelytapaoheen, jonka mukaan puhemiesneuvoston oli laadittava luettelo edellisellä vaalikaudella hyväksytyistä, vahvistamatta jätetyistä lakiehdotuksista ja samalla ehdottaa, mitkä niistä väliin tulleen lainsäädännön tai muun niiden hyväksymistä ilmeisesti estävän seikan johdosta saisivat valiokuntaan lähettämättä raueta. Menettelytapaoheessa siis pyrittiin toisaalta toteuttamaan järjestely, jolla lakiehdotusten käsittely voitaisiin keskitetysti aloittaa vaalien jälkeisillä valtiopäivillä ja toisaalta välttää turha työ. Menettelytapasuositus hyväksyttiin hieman sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta oli ehdotukseen uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi sisällytetty lepäämään jätettyjen lakiehdotusten raukeamismenettelyn perusteena oleva säännös.

Vuonna 1923 hyväksyttyä menettelytapaojetta voidaan pitää jonkinlaisena osoituksena siitä, millä tavoin myöhemmin voimaan tulleen raukeamisinstituut-

Eduskuntakäytäntöä tarkastelemalla havaitaan lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoituksen muutaman kerran tulleen toteutetuksi joko valtioneuvoston toimenpiteillä tai siten, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoittamaan kohteeseen on osoitettu varoja valtion tulo- ja menoarviossa.⁹¹

tin soveltamisen ajateltiin vastaisuudessa kehittyvän. Huomio kiintyy menettelytapaohjeen kohtaan, jossa raukeamisen toteamiseen johti myöhemmin hyväksytyn lain lisäksi »muu hyväksymistä estävä seikka». Ks. prvm 4 eduskunnan kirjelmän johdosta, joka koskee vahvistamatta jääneiden lakiehdotusten käsittelyä/1923 vp Asiak IV—V sekä 1923 vp ptk s. 1038 s. Siteerattu menettelytapaohje ei sisällynyt perustuslakivaliokunnan mietintöön, vaan valiokunta oli ehdottanut pääosiltaan samantapaista menettelytapaohjetta, joka ei sisältänyt viittausta raukeamisen menettelyyn silloin kun vahvistamatta jätetty lakiehdotus tuli tarpeettomaksi muusta syystä kuin myöhemmin hyväksytyn lain takia. Täysistunnossa eduskunta ed. v. Bornin ehdotuksesta hyväksyi siteeraamani menettelytapaohjeen. Sama ehdotus sisältyi perustuslakivaliokunnan mietintöön liitettynä v. Bornin vastalauseeseen. Erich, Suomen valtio-oikeus I s. 357 on julkaissut mainitun ohjeen.

Selostettu menettelytapaohje huomioon ottaen voidaan ehkä väittää, että VJ 74 §:n säännöstä, jonka mukaan raukeaminen päätetään vain eduskunnan hyväksyttyä lakiehdotuksen, ei tarkoitettu kirjaimellisesti ja sanamuodon mukaan tulkittavaksi. Lakiehdotuksen veroiseksi ja raukeamisen aiheuttavaksi tapah- tumaksi ehkä tarkoitettiin myös muut toimenpiteet, joiden takia lakiehdotuksen hyväksyminen vaalien jälkeisillä valtiopäivillä ei enää ole tarkoituksenmukaista.

1928 Valtiopäiväjärjestyksen säätämiseen liittyvistä lähteistä ei voida löytää näkökohtia ratkaistaessa kysymystä, onko VJ 74 §:ä tulkittava tiukasti sanamuodon mukaan siten, että raukeamisen aiheuttaviksi tekijöiksi voidaan katsoa vain lepäämään jättämisen jälkeen hyväksytyt lakiehdotukset vai aiheuttavatko raukeamisen muutkin lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoituksen toteuttavat menettelytavat.

⁹¹ Ks. esim. lepäämään jätetty ehdotus laiksi Rovaniemen kauppalan oikeudesta pakkolunastaa kauppalan alueeseen kuuluvaa maata annetun lain muuttamisesta (He 55/1956 vp)/lepäämään jätetty lakiehdotus/1958 vp Asiak I. Ltv totesi mietinnössään (n:o 1/lepäämään jätetty lakiehdotus/1958 vp Asiak I), että eduskunnan jätettyä lakiehdotuksen lepäämään otettiin vuoden 1957 viimeiseen lisämenoarvioon ja vuoden 1958 tulo- ja menoarvioon määräraha lainaa varten Rovaniemen kauppalalle ja valtioneuvosto oli määrännyt lunastushinnan maksuun käytetyt obligatiot indeksiehtoisiksi ja muuttanut aikaisemmin liikkeelle lasketut obligatiot indeksiin sidotuiksi, jonka vuoksi puheena oleva lakiehdotus oli tarpeeton.

Ainakin kerran lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoitus on saavutettu muutoin, kun viranomaistoimin. Käsiteltäessä lepäämään jätettyä ehdotusta merityöaikalaiksi (He 29/1949 vp Asiak I) vuoden 1952 valtiopäivillä pääministeri

VJ 74 §:n sisältämän raukeamismenettelyn soveltamisalan määrittelemiseksi on selvitettävä, tulkitaanko säännöstä tiukasti sanamuodon mukaisesti. Ajatellaanko, että raukeamaan voidaan jättää vain lakiehdotus, joka on tullut korvatuksi lepäämään jättämisen jälkeen hyväksytyllä lailla? Raukeamismenettelyn tarkoitus — päätöksenteon rationalisoiminen — huomioon ottaen voidaan esittää tulkintasuosituksena, ettei menettelyä ole syytä rajata sovellettavaksi vain silloin, kun lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoitus on toteutettu myöhemmin hyväksytyllä lailla. Pragmaattiset näkökohdat näyttävät antavan aiheen tulkita säännöstä pitämällä VJ 74 §:n sisältämää mainintaa korvaavasta laista vain esimerkkinä, tyypillisenä toimenpiteenä, joka oikeuttaa käyttämään raukeamismenettelyä lepäämään jätetyn lakiehdotuksen muodostuttua merkityksettömäksi. Tällöin voitaisiin raukeamismenettelyn aiheuttaviksi toimenpiteiksi hyväksyä muutkin lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoituksen toteuttaneet toimet kuin eduskunnan hyväksymät lait. Tulkinta rationalisoisi päätöksentekoa lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista: välttyttäisiin turhalta valiokuntakäsittelyltä.⁹²

Eduskuntakäytännössä on poikkeuksetta noudatettu menettelytapaa, jonka mukaan ilmeisesti epätarkoituksenmukaiset tai tarpeettomiksi käyneet lepäämään jätetyt lakiehdotukset on lähetetty erikoisvaliokuntaan. Lakiehdotuksia ei ole katsottu voitavan jättää raukeamaan, jos niiden tarkoitus on toteutettu muuten kuin lainsäädäntötoimenpiteillä.⁹³

Kekkonen kertoi, että lakiehdotuksen tarkoitus oli osittain tullut toteutetuksi Merimies-Unioni Ry:n ja Suomen Laivanvarustajainyhdistyksen välillä solmitulla työehtosopimuksella. Hän ehdotti lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hylkäämistä. Ks. 1952 vp ptk s. 190 s. Lakiehdotus hylättiin.

⁹² Hakkila s. 591 ei tarkastele mahdollisuutta, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen tarkoitus toteutetaan muutoin kuin uudella lailla. Niinpä hänen esityksensä muodostuu kategoriseksi: »Mutta ellei... (eduskunta) ole päättänyt asiasta uutta lakiehdotusta, vaan on jättänyt uudenkin lakiehdotuksen lepäämään ... eivät aikaisemmin päätetyt, samaa asiaa koskevat lakiehdotukset raukea... vaan... ehdotukset joutuvat VJ:n 73 §:ssä säädetyllä tavalla käsiteltäviksi.»

⁹³ Tarkistamissani puhemiesneuvoston laatimissa luetteloissa lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista vuoden 1928 VJ:n soveltamisajan alusta vuoden 1970 valtiopäiville saakka en ole havainnut puhemiesneuvoston kertaakaan ehdottaneen raukeaviksi lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia, ellei samalla ole voitu osoittaa eduskunnan hyväksymää lakiehdotusta. Erikoisvaliokunnat eivät myöskään ole ehdottaneet raukeaviksi lakiehdotuksia, joita vastaavia korvaavia lakeja ei ole ollut.

VJ 74 §:n mukaan myöskin vahvistamatta jätetty lakiehdotus on katsottava rauenneeksi, mikäli eduskunta on vahvistamatta jättämisen jälkeen hyväksynyt uuden lakiehdotuksen samasta asiasta. Huolimatta siitä, että VJ 74 § selvästi edellyttää saman menettelytavan soveltamista lepäämään jätettyihin ja vahvistamatta jätettyihin lakiehdotuksiin, on vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten käsittely ollut vapaampaa kuin lepäämään jätettyjen. Puhemiesneuvosto ei tosin ole ehdottanut raukeaviksi vahvistamatta jätettyjä lakiehdotuksia, joiden tarkoitus on toteutettu muutoin kuin myöhemmällä lainsäädännöllä, mutta erikoisvaliokunnat eivät ole — toisin kuin lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohdalla — pitäytyneet VJ 74 §:n sanamuodon mukaisessa tulkinnassa. Valiokunnat ovat verraten usein ehdottaneet vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen katsomista rauenneeksi — tarpeettomana — vaikkei käytettävissä ollut korvaavaa lakiehdotusta vaan tarpeettomaksi käyminen on johtunut muista syistä. Käsiteltäessä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä vahvistamatta jätettyä ehdotusta laiksi eräiden kapiinaan osaa ottaneiden henkilöiden armahtamisesta puhemiesneuvosto lausui: »Kysymyksessä olevaa lakiehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 74 §:n mukaan ei ole katsottava rauenneeksi». Puhemiesneuvosto ehdotti, että lakiehdotus lähetettäisiin lakivaliokunnan käsiteltäväksi ja että valiokunta pyytäisi perustuslakivaliokunnan lausunnon. Perustuslakivaliokunta — todettuaan, ettei lailla enää ollut käytännöllistä merkitystä — ehdotti, että lakiehdotus »saisi raueta». Lakivaliokunnan ehdotuksesta eduskunta katsoi lakiehdotuksen »raunneeksi». Ks. puhemiesneuvoston luettelo ja prvl 1, lvm 1 ja edk. kirjelmä/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1936 vp Asiak I. Ks. myös lvm 7 ja edk. kirjelmä/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1939 vp Asiak I. Vahvistamatta jätetty ehdotus laiksi asuntorakennustoiminnan kehittämiseksi myönnettävistä tutkimus- ja julkaisumäärärahoista annetun lain muuttamisesta katsottiin rauenneeksi, vaikkei korvaavaa lakia ollut hyväksytty. Lakiehdotus oli soveltamiskelvoton voimaantulosäännöksen takia. Ks. edk. kirjelmä/vahvistamatta jätetty lakiehdotus/1954 vp Asiak I. Samoin meneteltiin vahvistamatta jätettyä ehdotusta laiksi työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta annetun lain muuttamisesta käsiteltäessä. Ks. edk. kirjelmä/1954 vp Asiak I. Vert. vvm 4/vahvistamatta jätetty ehdotus laiksi eräistä toimenpiteistä teollistamisen edistämiseksi/1962 vp Asiak I. Ainakin kerran vahvistamatta jätetty lakiehdotus on hylätty, huolimatta siitä, että eduskunta oli hyväksynyt vahvistamatta jättämisen jälkeen korvaavan lain. Ks. edk. kirjelmä/vahvistamatta jätetty ehdotus laiksi yleisistä teistä annetun lain muuttamisesta/1962 vp Asiak I. Asiakirjoista en ole voinut löytää selvitystä siihen, miksi VJ 74 §:n säännöstä on sovellettu sanamuodon mukaisen tulkinnan osoittamalla tavalla lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohdalla kun taas käytäntö — ainakin valittu termistö — on vahvistamatta jätettyjen lakiehdotusten kohdalla selvästi vaihdellut.

S U M M A R Y

The right of a parliamentary minority to hold over proposed legislation until after the election of a new Parliament

In the basic laws, or constitution, of Finland detailed provisions regulate the steps of the procedures for handling legislation in the popular representative assembly. Finland differs in this respect from the other countries of the continent of Europe. The origin of this difference may be traced on the one hand to Finland following the model provided by Sweden. In Sweden the working-methods of the Parliament are prescribed in a special law. On the other hand the Parliament Act (valtiopäiväjärjestys) in Finland includes a number of important provisions concerned with the balancing of political influences — including the provisions defining the amounts or proportions of votes which constitute a majority-vote — the underlying purpose being to safeguard the Parliamentary Act from being amended.

At the turn of the century Finland was an autonomous area with a special relation to the State of Russia. The Grand Duchy of Finland had its own popular representative assembly, based upon the principle of representation by Estates. When the Parliament Act of 1906 made the popular representative assembly unicameral and provided that the representatives should be elected by equal and universal suffrage there were at the same time incorporated within the new basic law certain provisions intended to safeguard against hasty and ill-considered legislation. The prevailing view was that the extension of democracy in the suffrage might have pernicious effect upon the legislative process.

The basic law (Parliament Act, 1906) included accordingly a number of provisions preventing the making of decisions in the legislative process

simply on the basis of the support of a majority. Among these provisions aimed against unrestrained majority-rule were the provisions for having a bill 'lie over' to a newly-elected Parliament (lepäämään jättämissään-*nöstö*). A minority of a third of the members of Parliament (67 out of 200) were empowered to require that a bill which has been approved by the majority may nevertheless be held over for final decision by the parliament convening after the next parliamentary elections. Thus the bill will be handled finally only after elections have taken place and in a parliament convened after those elections (Parliament Act, 1906, Section 57).

After Finland became a fully-independent Republic the Parliament Act of 1906 continued in force until the new Parliament Act of 1928 was passed. Although the modes of procedure of the popular representative assembly had become established and the particular conditions leading to the provisions in the Parliament Act of 1906 regarding the holding-over of proposed legislation until after elections no longer obtained, the regulations were nevertheless preserved in the new Parliament Act of 1928. The reason for this was that certain political groupings could not bring themselves to renounce the power which the »hold-over» provisions gave to a minority. The »hold-over» provisions thus remained in the basic law and are still there.

This present study focusses on research into the provisions in the basic law of Finland regarding the procedure for holding-over bills until after the election of a new Parliament. It is intended to be a study from the standpoint of public law and jurisprudence. The main emphasis is on the presentation of the appropriate legal and constitutional materials and interpreting them from the standpoint of the norms of constitutional law. A consequence of this approach is that, except for incidental references, a consideration of the social influences and effects of the provisions for holding-over proposed legislation is outside the framework of this present study.

The provisions for holding-over proposed legislation until after new elections are included in the following sections of the basic law:

1) the main provisions in the Parliament Act (Section 66, paragraph 7) regarding the procedure for the passing of legislation, according to which all bills handled in the ordinary procedure for the passage of legislation are subject to being voted upon as to whether they should be held over;

2) the exceptions to the main provision (Parliament Act, Section 66, paragraph 8, Section 68, paragraph 1, Section 69, paragraph 1, Section 70, Section 71, paragraph 1 and Section 72) specifying that certain special laws are not subject to the procedure for holding-over;

3) the provisions regarding the procedures according to which a bill which has been held over is to be handled in the parliamentary sessions convened after the elections.

This present study follows the successive phases in the procedure for holding-over a bill, beginning with the original proposal that it be held over through the voting on the final disposition of the held-over bill in the Parliament convened after the elections.

CHAPTER I

This chapter examines the intentions of the drafters of the Parliament Act of 1906 and 1928 regarding the hold-over procedure, as well as the amendments which were later made in those provisions.

CHAPTER II

This chapter analyses the different kinds of legislation (Parliament Act, Section 66, paragraph 7) to which the power of voting to hold-over a bill extends.

The modes of procedure of the national popular assembly of Finland are specified in great detail in the basic law. A consequence of this is that the Parliament cannot itself decide understrictedly regarding the procedure it will follow in arriving at a particular determination. The modes of parliamentary procedure follow two main lines — 1) procedures in legislative matters and 2) procedures in matters which are not strictly speaking legislative, for example as regards the budget. The procedure of legislating is made especially complicated by the requirement of three readings. The passage of a law is viewed as being an especially demanding function, and carrying out this function requires a manifold handling in plenary session and in committees. In addition to the procedure for legislation proper there is the single-reading

procedure (ainoan käsittelyn menettely) which is followed in the determining by Parliament of matters which do not belong to the sphere of legislation as such.

Since the provisions for the holding-over of bills are in connection with the procedure for the passage of legislation, these provisions cannot be applied to other matters handled according to the single-reading procedure. Chapter Two analyses the line of distinction between the matters to be handled by the single-reading procedure and the three-reading procedure to be followed in the passage of legislation. The field of application of the hold-over procedure is thus definable finally in a mechanical way — one-third of the Parliament can vote to hold over all bills which have been approved in the course of the ordinary passage of legislation except where this is precluded by specific limitations in the basic laws. The procedure for amending the basic laws (Parliament Act, Section 67) is outside the area of application of the »hold-over» provisions.

CHAPTER III

The third chapter analyses the provision of the Parliament Act (Section 68, paragraph 1) which specifies that tax-laws shall not be subject to the vote to hold-over. Because of the special effects of tax-laws on the society two special procedures for the handling of tax-laws have been worked out. If a new tax is to be established by law or an old tax is to be increased and the intention is that the new or increased tax shall be continued in force over a period longer than one year, such a bill may be approved only if there is at least a two-thirds majority of votes cast in favor of it in a full sitting of Parliament. The regulation is intended to prevent well-to-do social classes from being subjected to too severe taxation.

The Parliament has the power by a simple majority-vote to impose new or added taxes extending for a maximum period of one year. In the handling of such a tax-bill a two-thirds majority vote is not required; a tax-bill intended to be in force for at most one year, or less, can be approved by a simple majority of the votes cast. This regulation was intended to secure sufficient funds for the budget of the

State because otherwise the resistance of a minority might frequently make it impossible politically to obtain a two-thirds majority. The possibility of the use of the hold-over procedure has been eliminated as regards tax-laws of the type described above and also as regards the floating of a State loan.

CHAPTER IV

According to Section 33, paragraph 1 of the Form of Government Act (Constitution Act) the President of the Republic has the power of conducting foreign policy. In the making of certain decisions pertaining to the power of the President of the Republic to conduct foreign policy the intent has been to reserve to the Parliament a right of democratic control or supervision of the acts of Finland in the international legal community. It is accordingly provided that treaties are to be submitted to the Parliament for approval insofar as these treaties relate to the realm of domestic legislation.

The relation of international law and municipal law (referring to the law of domestic internal affairs) is interpreted in Finland according to the so-called »dualistic» approach. In order for a treaty to become binding upon the public officials and citizens of Finland it must be given effect domestically. If a treaty contains provisions pertaining to legislation and these are inconsistent with the domestic law of the State of Finland a so-called »blanco» or »blanketti» law may be passed to eliminate or reconcile the inconsistency. In addition there are certain other modes of Parliamentary action to bring the treaty into effect by means of such legislative acts as the prior authorization to the President to conclude a treaty without the specific consent of Parliament.

A law proposed to put into effect treaties which pertain to the area of legislation is handled according to the general procedure established for passing laws. The procedure nevertheless deviates from that laid down in the Parliament Act, Section 66, insofar as a bill providing for the putting into effect of a treaty is not subject to a vote to hold-over until after elections. The purpose of this limitation is to prevent a minority from exerting undue influence on the making of decisions in foreign policy. If there were no such limitation a minority, by

voting to have such bills held over until after elections, would be able to prevent treaties from being put into effect. A consequence of this might be that Finland would find itself subject under international law to sanctions for breaking its treaty-obligations vis-a-vis other States which were party to the treaty.

CHAPTER V

This chapter analyses two special limitations on the right of a minority in Parliament to vote that a bill be held over until after elections.

According to Section 66, paragraph 8 of the Parliament Act certain measures in labor-disputes constituting a danger to the society (for example a strike of public officials) can be prohibited either before or during the strike by means of special laws. Since putting such special laws into effect is a matter of some urgency the intention was to assure that a minority in Parliament would be unable to postpone the solution of such a crisis-situation by voting to have the proposals for these laws held over until after elections. For this reason Section 66 provided that a bill for the prohibition of socially-dangerous measures in labor-disputes cannot be subjected to the procedure of a vote to hold-over.

CHAPTER VI

The Government in Finland has the power, according to the basic law, of convening the Parliament for an extra-ordinary parliamentary session. Today this provision is partially without significance since, strictly speaking, the Parliament except for short periods of recess (*lomakausia*) is continuously in session. According to Section 72 of the Parliament Act a bill to be handled in an extra-ordinary session of Parliament is not subject to a vote to hold-over. During the 1920s and the 1930s there were a number of occasions when the Government called the Parliament into extra-ordinary session in order to eliminate the possibility of a minority voting to have a certain bill held over when the Government considered that bill particularly important.

CHAPTER VII

This chapter analyses the technical-procedural provisions of the basic law concerning the steps to be followed in the holding-over of a bill.

CHAPTER VIII

This chapter analyses the provisions according to which a newly-elected Parliament handles a bill which has been held-over by the vote of a minority in the previous Parliament. In this phase, after the new parliamentary elections have been held and the bill is being re-considered after the elections and after the convening of the new Parliament, all the steps of the regular legislative procedure need not be gone through all over again. The bill which has been held-over may be handled according to the single-reading procedure. The held-over bill can no longer be amended in this single-reading handling. It must be either approved or rejected as it stands.

The holding-over of a bill does not prevent a new bill from being proposed regarding the same matter. Frequently, after a minority has voted to hold-over a government-bill, the Government proposes a new bill for the approval of Parliament. In this »substitute bill» the Government generally takes into account the wishes which have been expressed by the minority. Thus a compromise is arrived at between the majority and the minority in order to avoid repeated votes by the minority to hold a bill over. If the »substitute bill» is not held-over but becomes law through approval by Parliament the original held-over bill is viewed after the elections as having lapsed. It can no longer be approved.

Conclusions regarding the use of the provisions for holding-over proposed legislation until after parliamentary elections

The provisions for the holding-over of proposed legislation constitute an effective procedure for increasing the power of minorities in Parliament. The provisions have by no means been a dead-letter. During the period in which these provisions have been in force the procedure for voting to hold-over proposed legislation has been resorted to in

respect to more than two hundred bills. In order to evaluate the effect of the provisions it will not suffice merely to take into account the cases where there has actually been a vote to hold-over proposed legislation. In addition there have been situations in which the minority groupings have been able to use the provisions as a device to conduce the majority groupings to make compromises. Sometimes threats have been made outside the precincts of Parliament in connection with the drafting of a bill. For the most part however the threats are presented specifically within the different phases of the handling of a bill in Parliament, either with the committee meetings or in the debate in full session. Quite often the majority bends and makes changes in the bill, taking into account the wishes of the minorities. Thus the procedure of the vote to hold-over proposed legislation is avoided.

In order to have a bill held-over the support of at least 67 representatives is needed. Because of the multiparty character of the Finnish parliamentary system it is seldom that any one grouping in the Parliament has sufficient strength all by itself to muster the 67 votes necessary to vote to have a bill held over. From 1933 to 1945 the Finnish Social Democratic Party was the only parliamentary grouping large enough to muster by itself the votes required for holding a bill over until the next elections. Since the non-socialist parties constituted the majority during that period the Social Democratic Party frequently resorted to the procedure for holding bills over to new election. Since 1945, however, no single party has constituted a parliamentary grouping sufficiently large to avail itself as a party of the procedure for holding-over bills. However the procedure has nevertheless been resorted to. Different groups have allied themselves together and have thus consolidated enough votes to avail themselves of the hold-over provisions. The most frequent coalitions of parliamentary groups for this purpose have been either a consolidation of the left parties or a consolidation of the non-socialist (bourgeois) groups. In addition there have been a number of occasions when the Agrarian League (later re-named the Center Party) has allied itself with the groupings of the leftist parties in order to vote to hold-over proposed legislation.

The provisions regarding the vote to hold proposed legislation over until after new parliamentary elections have been held have constituted an effective power-instrument for the minorities. Since the period of the drafting of the provisions at the beginning of the century the

effectiveness of the hold-over tactic has increased. Among the causes for this has been the continually increasing number of the bills coming to the legislature for action. Another reason for the increasing influence of the hold-over provisions has been the fact that more and more legislation has been drafted in such a way as to specify the exact dates when the legislation is supposed to enter into effect. Many current bills are drafted in such a way that if passed they will be in effect for only a limited period of time. A consequence of this is that if such a bill is held-over until the following parliamentary elections the delay will result in the lapse of the time-period prescribed in the bill. It will no longer be able to be approved. The majority will be put in the position of having to reject its own bill purely because of considerations of timing, whereas the content of the bill had been held by the majority to be necessary and desirable. Thus, although the hold-over procedure was originally envisaged as a way of enabling the minority to postpone the passage of a bill, but in respect to the bills described above the hold-over procedure is transformed into an absolute veto-power, held by a minority. Such a veto-power was not envisaged by the original drafters of the hold-over procedure.

The provisions for a minority voting to hold bills over for consideration after the following parliamentary elections cannot be held to have constituted a disturbing factor in the development of the legislative process in Finland. The provisions have not been resorted to in connection with the proposal of extensive juridical-technical legislative reforms. The use of these hold-over provisions has been focussed on legislative issues relating to the division of income among social classes. These legislative issues have been, for example, embodied in bills providing for various forms of social assistance or regarding organizations making claims for funds from the State. Although the provisions have not themselves made the legislative process more difficult, there have indeed been some disturbing influences traceable to these provisions. Since the hold-over provisions function as a factor opposed to the simple majority-rule principle they have indeed been a source of friction in the making of political decisions. They have made it more difficult for the majority, or successive majorities, to exercise political power.

For the most part the resort to the provisions for holding-over bills has been directed against government-bills. From the standpoint of the adaptation of the principle of parliamentary representation to conditions

in Finland, the procedure for holding-over bills presented by the Government and considered important by the Government has had a negative effect as regards the status of the Government within the parliamentary system.

The provisions for holding bills over until after the following parliamentary elections do not seem to correspond to a current need. Most of the political groupings have at one time or another expressed the hope that the hold-over provisions should be eliminated from the basic law. Serious efforts to repeal these provisions, however, have not been made. This may be due to the fact that it is hard for the political parties to renounce the power which the hold-over provisions afford them. A constitutional change in Finland — such as would be necessary in order to repeal the hold-over provisions — requires a 5/6th majority if it is carried out in accordance with the «urgent» procedure (Parliament Act, Section 67, paragraph 2) and otherwise requires a 2/3 majority in the Parliament (Parliament Act, Section 67, paragraph 1). Thus it would not be easy to eliminate the hold-over provisions from the basic law. In particular those political parties which envisage themselves as possibly being in a minority position in the Parliament within the next few years would wish to retain the power which the hold-over provisions would afford them and would thus not approve any proposal for repealing there provisions.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

1. **TAPIO TARJANNE**, Virkasuhteen lakkaaminen. 1934. Loppuunm.
2. **HUUGO RANINEN**, Fob-lauseke. 1934. Loppuunm.
3. **Y. J. HAKULINEN**, Kiinteistön luovutuksen muodosta. 1935. Loppuunm.
4. **V. MERIKOSKI**, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nld. 21 mk (11 mk)
5. **URHO KEKKONEN**, Kunnallinen vaalioikeus. 1936. Loppuunm.
6. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936, nld. 25 mk (13 mk)
7. **V. MERIKOSKI**, Erivapauden käsite. 1936. Loppuunm.
8. **ARVO SIPILÄ**, Deliktiperustaisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne. 1936. Loppuunm.
9. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II. 1937. Loppuunm.
10. **HUUGO RANINEN**, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nld. 3 mk (1,50 mk)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää: 1. **BRYNOLF HONKASALO**: Nulka poena sine lege. 2. **V. MERIKOSKI**: Vaalilainsäädännön alkamääräykset. 3. **PAAVO ALKIO**: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nld. 3 mk (1,50 mk)
12. **TAUNO TIRKKONEN**, Tuomionpurku. 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH**, Suomen oikeusasema. 1938, nld. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nld. 21 mk (11 mk)
15. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota I. 1938, nld. 5 mk (2,50 mk)
16. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokaupasta I. 1938, nld. 21 mk (11 mk)
17. **V. MERIKOSKI**, Valtionapujärjestelmä. 1938. Loppuunm.
18. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota II. 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokaupasta II. 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER**, Lapsen huollosta. Yksitysoikeudellinen tutkimus I. 1939, nld. 21 mk (11 mk)
21. **PAAVO KASTARI**, Eduskunnan hajotus. 1940, nld. 7,50 mk (3,75 mk)
22. **ERIK CASTRÉN**, Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia. 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE**, Kirjoituksia ja lausuntoja. 1943. Loppuunm.
24. **TAUNO SUONTAUSTA**, Valtion alueellisesta puoleettomuudesta. 1944, nld. 6 mk (3 mk)
25. **MARTTI RAUTIALA**, Puolueiden velkasuhteet avioliittolain mukaan I. Avioliiton aikana. 1945. Loppuunm.
26. **INKERI ANTILA**, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. 1946, nld. 21 mk (11 mk)
27. **TAUNO ELLILÄ**, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa, nld. 31 mk (16 mk)
28. **HARRY VENOJA**, Takavarikko. 1947, nld. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTILA**, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nld. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILO SALOVAARA**, Rikoksen yrityksestä, nld. 25 mk (13 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN**, Pidätys oikeuden rakenteesta. 1948, nld. 8 mk (4 mk)
32. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nld. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN**, Mitä oikeus on? 1949, nld. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ**, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3: 11 mukaan. 1949, nld. 9 mk (4,50 mk)
35. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nld. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON**, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nld. 25 mk (13 mk)
37. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nld. 5 mk (2,50 mk)
38. **ERIK CASTRÉN**, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nld. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA**, Tunnustamisesta. 1950, nld. 25 mk (13 mk)
40. **JORMA UITTO**, Vankien ehdonalaan vapautteen päättäminen. 1950, nld. 6,50 mk (3,25 mk)
41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nld. 5 mk (2,50 mk)
42. **AARO ANTEE**, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nld. 25 mk (nld. 13 mk)
43. **SIMO ZITTING**, Omistajanvalhdoksesta elämänsä aikana erityisesti lainhuutatuksen vaikutuksia. 1951. Loppuunm.
44. **PAAVO HILTUNEN**, Syyllisyyttäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nld. 10 mk (5 mk)
45. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kuntain yhteistoiminta. 1952. Loppuunm.
46. **E. J. MANNER**, Yleiskäyttö velvoiteoikeudellisenä käsitteenä. 1953, nld. 10 mk (5 mk)
47. **EINO NIKUPAIVOLA**, Yhteiskunnallisuudesta I. 1953. Loppuunm.
48. **LASSI KILPI**, Harkintataksotus. 1955, nld. 7 mk (3,50 mk)
49. **EINO PURHONEN**, Parlamentaarinen valtionhallintatarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. 1955. Loppuunm.
50. **INKERI ANTILA**, Aikaikoin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nld. 9 mk, sid. 11,50 mk (nld. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. **VEIKKO REINIKAINEN**, Jutun palauttamisesta. 1956, nld. 31 mk (16 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

52. **SIMO ZITTING, Saantosuoja irtalmisto-olkeudessa.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. **VAINO VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuusolkeudellisisa sopimussuhteissa.** 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. **VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen olkeussuorauuksista.** 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
55. **OLAVI RYTKOLA, Kunnallisen joituksen muutaminen. Sen luonne ja edellytykset.** 1957. Loppuunm.
56. **SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta.** 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. **PERTTI MUUKKONEN, Muotosaännökset. Varallisuusolkeudellisisa sopimuksia koskeva tutkimus.** 1958, sid. 15 mk, (sid. 8,50 mk)
58. **INKERI ANTILA, Väliillinen tekeminen.** 1958. Loppuunm.
59. **OLAVI RYTKOLA, Merenkulkumaksut.** 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. **OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta.** 1959, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
61. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen olkeusasemasta erityisesti Suomen olkeutta silmälläpitäen.** 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. **PERTTI MUUKKONEN, Esisopimus.** 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)
63. **K. A. TELARANTA, Erehdys olkeustoimlopin perusongelmana.** 1960, nid. 24 mk, sid. 26 mk (nid. 12 mk, sid. 14 mk)
64. **JOUKO HALILA, Saamisolkeuksien kuittauksesta.** 1960, nid. 20 mk (nid. 10 mk)
65. **TAPIO NOUSIAINEN, Rangalstuksen määräämisestä.** 1961, nid. 35 mk (18 mk)
66. **EINO PURHONEN, Eduskunnan budjettivalta.** 1961. Loppuunm.
67. **JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtiorhallinnossa.** 1963. Loppuunm.
68. **KAUKO SIPPONEN, Lainasääntövalian delegoiminen.** 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. **ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön olkeussuoja maaja ilmasodassa.** 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
70. **ERKKI AILIO, Esinekonfliktaatio Suomen rikosolkeudessa.** 1964, nid. 25 mk (13 mk)
71. **KAARLO L. STÄHLBERG, Petoksesta.** 1965. Loppuunm.
72. **TAUNO VESANEN, Valtiorantaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.** 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50, sid. 14 mk)
73. **TENHO AUTERE, Olkeus ilmatilan käyttöön siviililmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailuolkeutta silmälläpitäen.** 1965, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. **JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalasta.** 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)
75. **ESKO HOPPU, Rahdnottajan tavaravastuusta.** 1966 nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. **ANTERO JYRÄNKI, Sotavolman ylin päällikkyyss.** 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
77. **ESKO HOPPU, Valtior olkeudesta luopua saataavistaan.** 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
78. **JORMA S. AALTO, Rikostuomlon vaikutuksista siviiliprosessissa.** 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)
79. **KAARLE MAKKONEN, Kunnallinen säädosvalta.** 1968, nid. 16 mk, sid. 19 mk (nid. 12 mk, sid. 15 mk)
80. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen olkeusasemasta II.** 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. **TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiorssa. Olkeudellinen rakennettutkimus.** 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
82. **JORMA PIETILÄ, Tonttorekisteriklntelstön muodostaminen Suomen voimassa olevan olkeuden mukaan.** 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk, (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
83. **TENHO AUTERE, Kansainvälisten rilttojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomlovaltaa silmälläpitäen.** 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
84. **KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta.** 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
85. **HANNU TAPANI KLAMI, Iulius Paulus.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
86. **AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttilolkeuden alalta.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
87. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Määräalan luovuksen-saajan olkeusasemasta.** 1970, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
88. **JUHANI KYLÄKALLIO, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömydestä.** 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)
89. **EERO VILKKONEN, Hallintotoimen mitättömydestä.** 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 31 mk)
90. **MIKAEL HIDÉN, Eduskunnan olkeusasiamies.** 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
91. **JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudellisen tutkimus.** 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)
92. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Asianosaisten määräämistöimistä kiinteistötoimituksessa.** 1970, nid. 28 mk, sid. 32 mk (nid. 21 mk, sid. 24 mk)
93. **AULIS AARNIO, Olkeudellisen ajattelun perusteista.** 1971, nid. 28 mk, sid. 34 mk (nid. 21 mk, sid. 25 mk)
94. **KARI SINISALO, Poliisin toimivallan määräytminen.** 1971, nid. 37, sid. 41 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)

Julkalsut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800, os. Helsinki, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)