

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Palonen, Kari

Title: Parlamentaarinen valta ja vapaus

Year: 2021

Version: Published version

Copyright: © 2021 Valtiotieteellinen yhdistys

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Palonen, K. (2021, 26.5.2021). Parlamentaarinen valta ja vapaus. Poliitikasta.
<https://politiikasta.fi/parlamentaarinen-valta-ja-vapaus/>

Parlamentaarinen valta ja vapaus

26.5.2021 [Politiikasta lehti](#) | [Artikkelit](#), [Kari Palonen](#)



Hanne Salonen / Eduskunta

Äärimmilleen pelkistettynä parlamentaarinen politiikka on ajalla peluun politiikkaa. Jarrutus, jota perussuomalaiset harjoittivat EU:n elvytyspakettikeskustelussa, muuttaa puheet pelkäksi ajan kuluttamisen välineeksi ja latistaa politiikan debattiluonteen.

Suomen eduskunnassa viime viikolla käyty EU:n elpymispakettia koskenut ”puhemaraton” on esimerkki parlamenttien historiassa hyvin tunnetusta käytännöstä. Kuuluisin kampanja on Britannian parlamentin irlantilaisien jäsenten yritys lamaannuttaa (*obstruct*) parlamentin toiminta 1870- ja 1880-luvuilla käyttäen hyväksi parlamentaarisen menettelyn sallimia mahdollisuuksia tavalla, joka kääntyy parlamentaarisia periaatteita vastaan.

Parlamenttien historiasta tunnetaan myös menettelyjä, joilla parlamentti voi puolustautua sen toimintakyvyn vaarantavia käytäntöjä vastaan. Seuraavassa tarkastelen lyhyesti

parlamentaarisen politiikan historiaa, erityisesti suhteessa [ajan poliittisen käyttöön osana debattia](#).

Ajalla peluun politiikkaa

Äärimmilleen pelkistettynä parlamentaarinen politiikka on ajalla peluun politiikkaa. Se edellyttää perusteellista debatointia esityslistan kysymyksistä niin täysistunnoissa kuin valiokunnissakin. Parlamentit ovat varhaisista ajoista lähtien ymmärtäneet, että kysymysten käsittelyyn on varattu vain rajallinen aika, ja menettelytapasäännöt ja -kommentaarit pohtivat sitä, miten aikaa käytetään ja jaetaan: millainen ajankäyttö syventää debattia ja milloin aikaa tuhlataan siten, että se rajoittaa parlamentin poliittista pelivaraa.

Parlamentaarinen politiikka nojaa määrättyssä järjestyksessä laadittuun ja hyväksyttävään esityslistaan ja periaatteeseen, että yksi henkilö puhuu kerrallaan kustakin esityslistan kohdasta. Vain näin vältetään se, että kaikki puhuvat yhtä aikaa ja päällekkäin. Tästä käy jo ilmi, että parlamentaarisen politiikan perusyksikkö ei ole edustajan puhe vaan edustajien välinen debatti asialistan kiistakysymyksistä.

Parlamentit ovat varhaisista ajoista lähtien ymmärtäneet, että kysymysten käsittelyyn on varattu vain rajallinen aika.

Esityslistan kysymykseen – olipa se hallituksen esitys tai edustajien aloite – sisältyy brittiläisen tradition mukaisesti päätöslauselmaehdotus, johon puhujien oletetaan ottavan kantaa puolesta tai vastaan sekä muutos- tai lykkäysesityksiä tekemällä. Suomen eduskunnan käytäntö seuraa tätä periaatetta: siellä ei pidetä puheita vaan puheenvuoroja esityslistan kohdasta.

Edustaja voi menettää puheoikeutensa silloin kun hän puhuu ”asian vierestä”, ja kysymykset liittyvät toisiinsa siten, että yhteen kysymykseen käytetty aika on pois toisten kysymysten käsittelystä. Kun esityslistan pituus viittaa parlamentin valtaoikeuksien laajuuteen, yhden kysymyksen merkitystä ei pidä yliarvioida.

Parlamentilla on erilaisia mahdollisuuksia säännellä omaa poliittista ajalla pelaamistaan. Tässä suhteessa parlamenttien historia, erityisesti Englannin, 1700-luvun alusta lähtien Britannian parlamentti, joka tunnetaan ytimekkäästi nimellä Westminster, tarjoaa mielenkiintoisia näkökulmia myös nykyiseen parlamentaariseen politiikkaan, mukaan lukien eduskunnassa käyty puhemaraton.

Parlamentaarisen ajankäytön säätelyä

Parlamenttien ajankäyttöä ei voikaan tarkastella pelkästään juridisena tai kokousteknisenä kysymyksenä, vaan parlamentaarisella politiikalla on oma ”logiikkansa” tai ”juonensa”. Siinä kirjoitettujen sääntöjen rinnalla ja usein yläpuolella ovat kirjoittamattomat säännöt ja

ennakkotapaukset, joiden soveltaminen uuteen tilanteeseen vaatii kuitenkin aina poliittista arvostelukykyä.

Parlamentin kulloinkin voimassa olevat viralliset säädökset, kuten Britanniassa *Standing Orders* ja Suomessa [eduskunnan työjärjestys](#), vuoden 2000 perustuslakiin saakka [valtiopäiväjärjestys](#), eivät siis yksinään riitä parlamentaarisen politiikan koko ajan muuttuvien tilanteiden ymmärtämiseen. Niitä täydentävät menettelytapakommentaarit, joita tunnetaan Englannista 1500-luvun jälkipuoliskolta lähtien, joista tunnetuimmat ovat [Jeremy Benthamin](#), [Thomas Erskine Mayn](#), sekä [Eugène Pierren](#) teokset.

Jotta voidaan ymmärtää eduskunnan parlamentaarisia käytäntöjä, on viitattava parlamentaarisen menettelyn kansainvälisiin esikuviin.

Mayn ensi kerran vuonna 1844 nimellä *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* julkaistua teosta päivitetään edelleen osana brittiparlamentin [menettelytapasäännöstöä](#). Pierren yhdessä Jules Poudran kanssa alun perin vuonna 1878 laaditulla teoksella *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* on hieman [samanlainen asema Ranskassa](#).

Suomen eduskunnan historia ei toistaiseksi tunne ketään ”Erskine Mayta”, eikä varsinaista vertailevaa tutkimusta menettelytavan muutoksista vuoden 1869 Valtiopäiväjärjestyksestä (*Landtagsordning*) nykyisen, vuoden 2000 perustuslain mukaiseen eduskunnan työjärjestykseen ole tehty. Jotta voidaan ymmärtää eduskunnan parlamentaarisia käytäntöjä, on viitattava parlamentaarisen menettelyn kansainvälisiin esikuviin. Ilman näitä on vaikea ymmärtää, mikä eduskunnan politiikan tyyli on ”parlamentaarista”.

Parlamentaarikon puhevalta

Tarkastelen lyhyesti näitä käytäntöjä siltä kannalta, miten parlamentaarikkojen puhevaltaa on parlamentin toimintakyvyn nimissä rajoitettu. Brittiparlamentin klassinen keino rajoittaa aikaa on sääntö, että parlamentin jäsenet voivat puhua täysistunnossa samasta asialistan kohdasta vain kerran, kun sen sijaan valiokunnissa tällaista rajoitusta ei ole.

Oliver Cromwellin valtakaudella vuonna 1656 julkaistussa teoksessa parlamentin virkailija (*clerk*) **Henry Scobell** esittää, että täysistunnossa, jossa käsitellään asialistan kysymyksen periaatteita, tuli antaa mahdollisimman monen jäsenen kannan tulla kuulluksi. Tämän vuoksi kukin jäsen voi puhua vain kerran samasta asialistan kohdasta. Sen sijaan valiokunnassa debatoidaan esityksen yksityiskohdista ja tällöin asiaa voidaan selkeyttää ja täsmentää mahdollistamalla siitä useat puheenvuorot.

Myöhemmin sääntöä on väljennetty poikkeuksilla, kuten sallimalla aloitteen tekijän tai ministerien vastauspuheenvuoro. Sallittua on myös korjata väärinkäsityksiä ja henkilöön kohdistuvia loukkauksia sekä nostaa esiin työjärjestyskysymyksiä.

Muissa parlamenteissa täysistuntopuheen säännöt ovat olleet väljempiä ja etenkin ranskalaisessa traditiossa, jota Euroopan parlamentti paljolti seuraa, täysistunnon ja valiokuntien suhde on erilainen. Silti ajatus, että edustajan tulisi kussakin parlamentin täysistuntokäsittelyssä voida kiteyttää sanottavansa yhteen varsinaiseen puheenvuoroon, on edelleen osa parlamentaarisen politiikan ideaa. Vastauspuheenvuoroilla edustajat voivat kommentoida toisiaan, ja näiden puheenvuorojen merkitys on keskeinen nykyparlamenteissa, samoin välihuutojen, joita työjärjestys ei mainitse, mutta jotka mahdollisuuksien mukaan merkitään pöytäkirjaan.

Ajatus, että edustajan tulisi kussakin parlamentin täysistuntokäsittelyssä voida kiteyttää sanottavansa yhteen varsinaiseen puheenvuoroon, on edelleen osa parlamentaarisen politiikan ideaa.

Parlamentilla on useita muitakin keinoja rajoittaa puheenvuoroja, jos ne eivät edistä debattia edustajien välillä. Puhemies voi ensinnäkin vaatia puhujaa ”pysymään asiassa” ja jos hän ei huomautuksesta huolimatta näin tee, hän voi lopettaa edustajan puheenvuoron. Tämä on myös kirjattu eduskunnan työjärjestykseen.

Parlamentaarisen debatin logiikan mukaista on myös oletus vuorottelusta esitystä puoltavien ja vastustavien puheenvuorojen välillä. Tämä toteutuu parhaiten Westminster-tyyllisessä käytännössä, jossa puhemiehellä on valta päättää, kuka pyytämään nousseista saa seuraavan puheenvuoron. Myös [Euroopan parlamentin työjärjestys](#) mainitsee vuorotteluperiaatetta noudatettavan puolueiden ryhmäpuheenvuorojen jälkeen. Suomen eduskunta nojaa myös ryhmäpuheenvuorojen vuorotteluun, mutta työjärjestyksen mukaan ”riviedustajien” puheenvuorot myönnetään pyytämisyjärjestyksessä.

Parlamentaarisen politiikan logiikan mukaista olisi, että myös eduskunnan puhemies voi lopettaa puhemaratoinin, jos puheenvuoroilla vain kulutetaan aikaa eikä debatoida edeltävien puheenvuorojen kanssa.

Tämä sopii huonosti yhteen parlamentaarisen politiikan idean kanssa ja mahdollistaa jarrutuksen, jossa yhden ryhmän tai selvän vähemmistön edustajat toistavat peräkkäin samaa kantaa kysymyksen päätöslauselmaesitykseen. Puhemies voi toki kuunnella vastustavia puheenvuoroja ja päättää keskustelun silloin kun hän toteaa, että ne vain toistavat jo kuultuja argumentteja.

Näin teki – hallitusta ja pääpuolueita kuultuaan – Britanniassa alahuoneen puhemies **Henry Brand** vuonna 1881, irlantilaisedustajien 41 tunnin yhtämittaisen puhemaratoinin jälkeen, vaikka keskustelun lopettamisesta ei ollut mitään sääntöä tai ennakkotapausta. Hänen mukaansa päätös oli välttämätön parlamentin toimintakykyisyyden takaamiselle. Vaikka eduskunnan työjärjestys ei tästä mitään mainitse, parlamentaarisen politiikan logiikan mukaista olisi, että myös eduskunnan puhemies voi lopettaa puhemaratoinin, jos puheenvuoroilla vain kulutetaan aikaa eikä debatoida edeltävien puheenvuorojen kanssa.

Vanhentunut menettely?

Voi kysyä, onko menettely jakaa puheenvuorot pyytämisjärjestyksessä jääne ajalta, jolloin eduskunnan istuntoja pidettiin pelkinä kokouksina, joissa ei vallitse mitään poliittisia jakoja. Historiallisesti katsoen yhdistys- ja kokouskäytännöt ja [kokoelmat](#) ovat kuitenkin parlamentaarisen politiikan yksinkertaistavia sovelluksia tilanteisiin, joissa ei oleteta vastakkaisten näkemysten ja argumenttien merkitystä debatin edellytyksinä.

Puhemiehen vallan kääntöpuoli on hänen poliittinen neutraalisuutensa. Tämä periaate ajettiin läpi Britannian parlamentissa 1800-luvun puolivälissä, kun haluttiin nimenomaan varmistaa, että puhemies ei ole hallituksen edustaja. Yhdysvaltojen presidenttijohtoisessa järjestelmässä kongressin kamarien puhemiehet ovat pikemminkin eräänlaisia pääministerin tai oppositiojohtajan korvikkeita.

Puhemiehen vallan kääntöpuoli on hänen poliittinen neutraalisuutensa.

Suomen eduskunta noudattaa brittiläistä käytäntöä muun muassa siinä suhteessa, että puhemies ei osallistu äänestyksiin eikä voi käyttää puheenvuoroja asiakysymyksissä. Puhemiehen vallalla turvataan debatin reiluus, puheenvuorojen asiassa pysyminen, rangaistaan ”epäparlamentarisesta” kielestä ja käytöksestä ja turvataan parlamentin toimintakyky ylipäättään. Tässä mielessä puhemies on puolueellinen parlamentaarisen politiikan menettelytapojen puolesta niitä parlamentissa toimivia ryhmittymiä vastaan, jotka käyttävät parlamenttia taktisena välineenä antiparlamentaarisen politiikan puolesta.

Puheen lukeminen valmiiksi kirjoitetusta paperista ottamatta huomioon aikaisempia puheenvuoroja on Westminsterissä kielletty. Muuallakin ”vapaasti puhumista” pidetään ihanteena, lukuun ottamatta erikoistilanteita, kuten valtiovarainministerin puhetta budjetin lähete keskustelussa. Eduskunnassakin on 1980-luvulta lähtien pyritty vahvistamaan debatoivan parlamentin piirteitä sen jälkeen, kun juuri perustetun Professoriliiton aktivistit olivat kirjoittaneet valmiita puheita edustajien luettavaksi vuonna 1970 käytyyn eduskunnan jarrutuskeskusteluun yliopistouudistuksesta.

Puheen lukeminen valmiiksi kirjoitetusta paperista ottamatta huomioon aikaisempia puheenvuoroja on Westminsterissä kielletty. Muuallakin ”vapaasti puhumista” pidetään ihanteena.

Debatoivan parlamentin menettelyjä parlamentaarisen ajan jakamiseen 1800-luvun Britannian kokemuksilla on merkitystä myös nykykeskusteluille. Parlamentaarisen ajan niukkuus kärjistyi sekä hallituksen parlamentarisointiin, eli siihen, että parlamentin luottamuksen menettänyt ministeristö joutui eroamaan että parlamentin jäsenistön vähittäisen demokratisoitumisen myötä.

Parlamentin käsittelemien asioiden määrä laajeni ja paikallisessa lehdistössä vaalipiirin edustajilta odotettiin puhumista täysistunnossa: heidän tuli ”sanoa jotakin” (*to say something*), vaikka heillä ei ollut ”mitään sanottavaa” (*something to say*), kuten kriitikot huomauttivat. Parlamentaarisen politiikan *fair play* -periaatetta tulkitaan niin, että

puhevapaus ei koske puheiden tai debatin pituutta, vaan sisältää myös parlamentaarisen ajan reilun jaon edustajien puhevallan sekä esityslistan kysymysten käsittelyn välillä.

Parlamentin toimintakyvyn varmistaminen

Vastavedoksi irlantilaisten edustajien puhemaratonille otettiin 1880-luvulta lähtien käyttöön kaksi parlamentaarista ajankäyttöä säätelevää periaatetta, jotka tunnetaan ranskalaisilla termeillä *clôture* ja *guillotine*. Edellisen mukaan edustajien oli mahdollista tehdä kannatettu esitys keskustelun päättämisestä, josta äänestettiin määräenemmistöä vaatiin, jotta enemmistö ei voisi mielivaltaisesti lopettaa mitä tahansa debattia.

Parlamentaarinen giljotiini taas tarkoittaa sitä, että kullekin esitykselle annetaan etukäteen määräaika, jonka kuluessa se käsitellään. Uudemmat [Westminsteriä koskevat tutkimukset](#) osoittavat, että toisin kuin aikalaiset pelkäsivät, näiden instrumenttien käyttö on ollut rajoitettua eivätkä ne ole olennaisesti lisänneet hallituksen valtaa parlamentin yli.

Yksityisen edustajan puheajan pituuden rajoittaminen sinänsä ei ole ollut ensisijainen keino. Kuitenkin voi kysyä maratonpuheiden sopivuutta parlamentaariseen politiikkaan. Perussuomalaisten kansanedustaja **Sebastian Tynkkynen** teki EU:n elpymispakettiin liittyvässä keskustelussa Suomen ennätyksen parlamentaarisen puheenvuoron pituudessa ylittäen kahdeksan tunnin rajan. Tällainen vuodatus ei voi olla puheenvuoro debatissa, vaan esimerkki epäparlamentaarisesta käytöksestä.

Perussuomalaisten kansanedustaja Sebastian Tynkkynen yli kahdeksan tunnin vuodatus ei voi olla puheenvuoro debatissa, vaan esimerkki epäparlamentaarisesta käytöksestä.

Politiikan tutkimuksen opiskelijat voisivatkin tehdä harjoitustehtäviä siitä, missä kohdin Tynkkynen ei pysy asiassa, esityslistan kysymyksen päätöslauselmaesityksen käsittelyssä ja käyttäkö hän mahdollisesti epäparlamentaarista kieltä. Asettamatta muodollista ylärajaa puheenvuoron pituudelle puhemies voi myös eduskunnassa keskeyttää maratonpuheita. Se toteutuu puheiden vuorottelun, epäparlamentaarisuuden kitkemisen ja asiassa pysymisen kriteereitä tiukemmin soveltaen.

Eduskunnassa on yleensä onnistuttu sopimaan asioiden käsittelyajasta puhemiesneuvostossa tai ryhmien puheenjohtajien kesken. Kun suuri eduskuntaryhmä käyttää puhevaltaansa parlamentaarisen politiikan periaatteita vastaan, voi kysyä, eikö ole aika kirjata työjärjestykseen eduskunnan määräenemmistölle valta päättää keskustelun lopettamisesta.

Perussuomalaisten puheenjohtaja **Jussi Halla-aho** on vedonnut [edustajien rajoittamattomaan puhevapauteen](#). Tämä näkemys edustaa käsitystä vapaudesta esteiden puuttumisena, jolloin vapaus on kuin vesi, joka virtaa ”vapaasti”. Parlamentin ja edustajien poliittinen vapaus nojaa sen sijaan käsitykseen vapauteen riippuvuuden vastakohtana, jota brittiläinen historioitsija ja politiikan teoreetikko [Quentin Skinner](#) on 1990-luvulta lähtien

aktivoinut klassisen, myös parlamentin historiaa sävyttävän vapauskäsityksen, jota hän kutsuu uusroomalaiseksi.

Kriitikot näkevät parlamentaarisisessa politiikassa ”pelkkää puhetta”. Kuitenkin juuri parlamentti on politiikan tyyli, jossa sanat ovat tekoja.

Puhevapaus on osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat edustajan vapaa mandaatti ja parlamentaarinen koskemattomuus, vapaat ja reilut vaalit sekä kunnioitus parlamenttia ja toisia edustajia kohtaan. Näillä vapausperiaatteilla turvataan parlamentin itsenäisyyttä ja debatin riippumattomuutta suhteessa hallitukseen, virkakuntaan, tuomioistuimiin, omiin puolueisiin, painostusryhmiin ja äänestäjiin. Tähän sisältyy mahdollisuus punnita vapauden aspektien keskinäistä painoarvoa ja sen mukaisesti säännellä debattia.

Kriitikot näkevät parlamentaarisisessa politiikassa ”pelkkää puhetta”. Kuitenkin juuri parlamentti on politiikan tyyli, jossa sanat ovat tekoja. Parlamentaarinen politiikka edellyttää monipuolista ja taitavaa sanoilla pelaamista. Jarrutus muuttaa puheet pelkäksi ajan kuluttamisen välineeksi ja latistaa politiikan debattiluonteen.

Politiikan parlamentaarinen menettelytapa mahdollistaa edustajille vaihtoehtoja ja pelivaraa niiden käytölle jokaisessa debatin vaiheessa. Tärkeä osa parlamentaarista politiikkaa on rajoittaa puheoikeutta silloin, kun se kääntyy parlamentin toimintakykyä ja pelityyliä vastaan.

Kari Palonen on valtio-opin emeritusprofessori Jyväskylän yliopistossa.