

# Parlamentaarinen kontrolli Pohjoismaissa

VOITTO HELANDER

**ABSTRACT**  
Parliamentary  
Control in the  
Nordic Countries

This article compares the devices of parliamentary control in the Nordic political systems. There are some differences in the forms of control among the countries of the region. One conspicuous difference has to do with the use of parliamentary committees. Their importance in Finland is quite modest, as compared especially with Denmark and Norway, where they constitute a very important device for parliamentary control.

In the course of this century, at least four common trends can be discerned in the use of parliamentary control in the Nordic countries. First, the focus of control has moved from the cabinet as a collective body to individual ministers and to the apparatus of public administration. Secondly, parallel to this trend, the legal forms of control have remained in the background at the expense of different means of political control. Thirdly, among the political devices »hard» control means have lost their importance while those connected with the acquisition of information have gained ground. Lastly, the use of those control forms that fulfill the publicity function has increased.

## 1. Tarkastelukohde ja tutkimustehtävä

Tässä esityksessä eritellään parlamentaarista kontrollia Pohjoismaiden poliittisissa järjestelmissä. Kysymyksenasettelut liittyvät parlamentaarisen kontrollin muotoihin ja niiden käyttölaajuuteen Pohjoismaissa. Vertailevaa otetta käyttäen pyritään kahdenlaisiin yleistyksiin.

Yhtäältä kiinnitetään huomiota siihen, millaisia ajallisia muutoksia pohjoismaisten parlamenttien käyttämissä valvontakeinoissa on tapahtunut parlamentarismien toteuttamisesta lähtien. Tarkastelu perustuu tältä osin vain niihin muotoihin, joita parlamentit ovat halunneet varata käyttöönsä toimeenpanokoneiston toiminnan kontrolloimiseksi. Vertailun tavoitteena on tältä osin etsiä niitä yhteisiä piirteitä ja yleisiä kehityslinjoja, jotka ovat olleet tunnusomaisia määrymän maille.

Toinen tarkastelun polttopisteessä oleva kysymys liittyy maiden välisiin eroihin; millä tavalla toimeenpanohaaran valvonta tosiasiallisesti ta-

pahtuu eri maiden parlamenteissa. Tarkastelu kohdistuu tältä osin yhtäältä siihen, missä määrin ja millaisin edellytyksin eri kontrollimuodot ovat kansanedustajain käytettävissä eri maissa. Toiseksi huomio suunnataan siihen, kuinka laajasti parlamenttiedustajat ovat turvautuneet erilaisten kontrollimuotojen käyttöön, ja missä määrin valvontakeinot ovat jääneet kuolleeksi kirjaimiksi.

Pohjoismaat muodostavat monessa mielessä varsin kiitollisen kohteen vertailevalle analyysille. Yhteinen historia ja läheinen yhteistyö ovat vaikuttaneet siihen, että maat ovat poliittisen rakenteensa puolesta riittävän samankaltaisia mielekkäiden vertailujen tekemiseksi. Tässä yhteydessä lähemmin tarkasteltavat maaryhmän suuret valtiot Ruotsi, Suomi, Norja ja Tanska ovat myös kokonsa ja siten poliittisten instituutioidensa eriytymisen osalta tiettyssä määrin samankaltaisia. Ratkaiseva yhdenmukaisuus maiden välillä on parlamentarismien periaatteen käyttö kansanedustuslaitoksen ja hallituksen suhdejärjestelyjen perustana.

Yhdenmukaistavana tekijänä Pohjoismaiden välillä on myös parlamenttien rakenne. Kun Tanska ja Ruotsi ovat toisen maailmansodan jälkeisten parlamentti uudistusten myötä siirtyneet kaksikamarisista edustuslaitoksista yksikamariisiin, ovat kaikkien tarkasteltavien maiden parlamentit nykyisin yksikamarisia. Tosin Norjan suurkäräjät osastojakoineen sisältää suuren joukon kaksikamarijärjestelmän elementtejä. Huomattava kuitenkin on, ettei osastojakoisuus Norjankaan kohdalla koske juuri lainkaan parlamentaarisen kontrollin järjestelyä; toisin kuin lainsäädäntötyö, hallituksen parlamentaarinen valvonta tapahtuu lähes pelkästään koko edustuslaitoksen toimesta.

Huomattava kuitenkin on, että parlamentaarisen valvonnan kannalta katsottuna Pohjoismaiden välillä on melko suuriakin eroja. Poikkeamat liittyvät yhtäältä ylimpien valtioelinten suhderyöstelyihin sekä toisaalta valtion keskushallintojärjestelmän rakenteeseen ja toimintaperiaatteisiin. Ylimpien valtioelinten suhderyöstelyjen osalta Suomi muodostaa merkittävän poikkeaman skandinaavisista perustuslaillisista monarkioista. Tasavallan presidentin ja ministeristön välinen toimeenpanovallan dualismi sekä valtionpäämiehen laajat itsenäiset valtaoikeudet rajaavat voimakkaasti parlamentarismia, jota Skandinavian maissa sovelletaan selvästi puhtaampaan kuin Suomessa. Vaikka Skandinavian maiden järjestelmät ovat tältä osin keskenään samankaltaisia on niissäkin parlamentarismiin soveltamisen kannalta tiettyjä eroja. Merkittävin poikkeama lienee Norja, jossa suurkäräjiä ei voida hajottaa kesken vaalikauden parlamentaarisen umpikujan avaamiseksi.

Toinen parlamentaarisen valvonnan kannalta katsottuna mainittava rakenteellinen ero liittyy keskushallintojärjestelmiin. Melko itsenäisesti toimivien keskusvirastojen pohjalle rakentuva ruotsalainen järjestelmä poikkeaa selvästi ministeriöhallintojärjestelmästä, joka maaryhmän maista puhtaimmillaan toimii Tanskassa.

## 2. Parlamentaarinen kontrolli: muutamia käsitelmyksii

Jos kontrolli ymmärretään esimerkiksi Roy Gregoryn (1990, 62) tavoin toiminnaksi, johon kytkeytyy rajoituksen tai ohjauksen harjoittaminen jonkun tai jonkin vapaaseen toimintaan, niin näin laajasti ymmärrettynä lähes kaikki parlamentti-toiminta täyttää kontrollifunktiota. Kansanedus-

tuslaitoksen perustehtävän, lainsäädännön kohdalla tämä voidaan osoittaa ainakin kahdessa mielessä. Yleisesti voidaan katsoa, että koko lainsäädäntö palvelee parlamentaarista valvontaa (Gregory 1990, 65). Säädetty lait velvoittavat hallitusta ja sen alaista hallintokoneistoa toimeenpanemaan ne asianmukaisella tavalla. Lainsäädäntöön liittyy tällöin myös itsekontrollin piirteitä; ovathan useimmat hyväksytyt lakiehdotukset hallituksen valmistelemlia ja antamia.

Toinen ja edellä mainittua selkeämmin parlamentaarisen kontrollin muodoksi tulkittava lainsäädäntöön liittyvä keino on edustajien aloiteoikeus. Aloitteilla kansanedustajat pakottavat hallituksen reagoimaan tärkeinä pitämiinsä asioihin. Lakialoitteiden lisäksi myös toivomusaloitteet ja niiden pohjalla esitetyt toivomukset ovat varsin selkeitä valvontamuotoja.

Parlamenttien yhdeksi keskeiseksi tehtäväalueeksi mielletty julkisuusfunktio täyttää samalla myös kontrollitehtävää. Nimenomaisesti parlamentaarisen kontrollin keinoksi julkisuus voidaan ymmärtää esimerkiksi tapauksessa, jossa ministerin edellytetään olevan läsnä parlamentin istunnoissa. Tällainen läsnäolovelvollisuus on kirjattu ainakin Espanjan perustuslakiin (Donaghy & Newton 1987, 60). Julkisuusfunktio tulkitaan kuitenkin usein varsinaisesta kontrollifunktiosta erilliseksi tehtäväalueeksi (Roberts & Lovecy 1984, 115—117).

Vaikka aloitteisuus ja julkisuus epäilemättä palvelevat parlamentaarisen valvonnan tavoitteita, mielletään parlamentaarinen kontrolli tavallisesti kuitenkin jossain määrin rajatumalla tavalla. Perinteisesti parlamentin harjoittamassa kontrollissa on erotettu toisaalta oikeudelliset, toisaalta poliittiset muodot. Parlamenttien alkuaikoina — ylimpien valtioelinten muodostuessa hallitsijasta ja kansanedustuslaitoksesta — kontrollin painopiste oli oikeudellisten keinojen käytössä, tai ainakin siinä että niiden käytöllä oli mahdollista uhata toimeenpanovaltaa käyttävää hallitsijaa. Vuosisatojen kuluessa ja ennen muuta parlamentarismiin läpimurron siirrettyä valtionpäämiehet varsinkin perustuslaillisissa monarkioissa vallankäytön sivuraiteille on kansanedustuslaitosten harjoittama toimeenpanovaltaa käyttävien valtiolaitosten valvonta samalla jäänyt poliittisen kontrollin varjoon. Oikeudellisiin kontrollimuotoihin turvaututaan vain ääritapauksissa, poliittisten keinojen osoittautuessa tehottomiksi. Parlamentin harjoittamalla toimeenpanokoneiston valvonnalla ymmärretäänkin nykyisin



lähes pelkästään sitä osaa kontrollista, joka toteutuu poliittisin keinoin ja suhdejärjestelmän poliittisissa sfääreissä.

Parlamentaarinen kontrolli ensi sijassa poliittisten keinojen käyttönä nähtynäkään ei ole yksilotteinen eikä selkeä. Tiettyä vaikeutta tuo mukanaan myös hankaluus asettaa parlamentaarisen kontrollin käsite yhteyteensä. Monet parlamenttitutkijat ovat ankkuroineet kysymyksen oman maansa parlamentin toiminnallisiin lähtökohtiin. Kun parlamenttitutkimuksen painopiste on ollut brittiläisessä tai anglo-amerikkalaisessa kulttuurissa, jossa hallitukset ovat olleet yhden puolueen enemmistöhallituksia, on parlamenttitutkimus tältä osin jättänyt ulkopuolelleen monia niistä vivahteista, jotka liittyvät erityisesti monipuoluejärjestelmiin.

Tunnettu brittiläinen parlamenttitutkija Bernard Crick (1970, 7983) katsoo, että parlamentaarille kontrollille on tunnusomaista 1) vaikuttaminen pikemminkin kuin välitön vallankäyttö, 2) neuvonanto pikemminkin kuin käskeminen, 3) arvostelu pikemminkin kuin estäminen, 4) tarkistus pikemminkin kuin aloitteiden teko sekä 5) julkisuus pikemminkin kuin salaisuus. Mainitut muutujat voidaan nähdä selkeästi sitä taustaa vasten, että brittiläisessä parlamentarismissa järeimmillä opposition käytössä olevilla valvontakeinoilla on vain marginaalinen merkitys; enemmistöpuoleen kannatukseen nojaava hallitus pysyy kriisitilanteissakin säilyttämään asemansa. Näin Crickin kontrollimuuttujat voidaan mieltää pikemminkin normatiivisiksi tavoitetiloiksi kuin varsinaisiksi kuvauksiksi siitä, mitä parlamentaarilla kontrollilla reaalisesti tarkoitetaan.

Roy Gregoryn (1990) mukaan parlamentaarisen kontrollin käsitettä voidaan käyttää neljässä merkityksessä. Ensimmäinen merkitys liittyy toimeenpanokoneiston toiminnan tarkistamiseen. Toinen kontrollin merkitys taas lähtee siitä, että tietty ratkaisu kyseenalaistetaan. Tällöin parlamentaarinen valvonta liittyy selvityksen vaatimiseen. Kolmanneksi käsite viittaa suoranaiseen vallankäyttöön; muotoina tulevat kysymykseen kurinpidolliset toimet tai lakiin perustuviin sanktioihin turvautuminen. Neljänneksi parlamentaarilla kontrollilla voidaan ymmärtää niinkään vallankäyttöä, joskin epäsuorassa muodossa. Esi-merkkinä välillisestä vallankäytöstä tulevat kysymykseen uudelleenvalinnasta kieltäytyminen tai ennakoivien reaktioiden säännön (rule of anticipated reactions) käyttäminen. Mainituista parlamentaarisen kontrollin muodoista Gregory pi-

tää kahta ensiksi mainittua heikon, kahta viimeksi mainittua taas vahvan kontrollin muotoina.

Gordon Smith (1984, 206—210) puolestaan katsoo parlamentaarisen kontrollin toteutuvan kahdesta näkökulmasta. Niitä tutkija nimittää makro- ja mikroaspekteiksi. Makronäkökulmalla Smith tarkoittaa hallituksen toimintaa koskevien rajoitteiden käyttöä. Makrotason parlamentaarisen kontrollin keinoja sovellettaessa hallituksen ja samalla maassa harjoitettavan politiikan suunnan kohtalo joutuu vaakalaudalle. Mikroaspektilla Smith puolestaan viittaa niihin politiikkatoimintoihin, jotka koskevat toimeenpanovaltaa yksittäistapauksellisesti käytettäessä sovellettavia toimenpiteitä. Tällöin kontrolloiva parlamentti asettaa kyseenalaiseksi tietyn toimenpiteen. Tavallisimmin valvonta tapahtuu jälkikäteenä, joskin myös ennakoivien reaktioiden sääntö toimii tässäkin kohden.

Melko pitkälle yhdensuuntainen Smithin luokittelun kanssa on Geoffrey Robertsin ja Jill Lovecyn (Roberts & Lovecy 1984, 119—120) käyttämä parlamentaaristen kontrollimuotojen kategoriaointi. Nämä tutkijat puhuvat toisaalta hallituksen tilivelvollisuudesta (governmental accountability) ja toisaalta hallituksen vastuuvollisuudesta (governmental responsibility). Ensiksi mainittua valvontaa parlamentti harjoittaa vaatimalla informaatiota koko toimeenpanohaaralta. Parlamenttikeskustelut, kysymysinstituutio, valiokuntalaitoksen toteuttama valvonta sekä parlamentaarinen oikeusasiamiesinstituutio ja valtioneuvoston tarkastus kuuluvat tähän osaan parlamentaarisen kontrollin keinovalikoimasta. Vastaavasti taas hallituksen vastuunalaisuutta ilmentäviä valvontakeinoja ovat parlamentin oikeusvalita ylimmän toimeenpanovalan käyttäjät, vaatimus hallitusohjelman asettamisesta parlamentin hyväksyttäväksi sekä parlamentaarisen epäluottamuksen kautta toteutuva hallituksen erottamismahdollisuus.

Tässä tarkastelussa kansanedustuslaitoksen ja toimeenpanokoneiston välistä parlamentaarista kontrollia eritellään valvontakeinojen luonteen ja viimekätisen valvontakohteen perusteella. Luonteensa puolesta kontrollikeinot voidaan jakaa »koviin» ja »pehmeisiin» eli sanktioiviin ja informaation vaatimiseen liittyviin keinoihin (ks. Meny 1990, 185—192). Ensiksi mainittuihin kuuluvat ennen muuta oikeudelliset, mutta myös muut valvontamuodot, jotka johtavat toimeenpanokoneistoon kuuluvien toimijoiden osalta välillisiin tai välittömiin seuraamuksiin. Viimeksi

mainittuihin taas kuuluvat keinot, jotka tähtäävät informaation hankkimiseen toimeenpanokoneiston toiminnasta ilman, että informaation vaatija asettaa tiettyjä sanktiouhkia sille, jolta tietoja vaaditaan.

Valvontakohteen osalta taas voidaan kysyä, kohdistuvatko kontrollitoimenpiteet viimekädessä toimeenpanokoneiston poliittiseen vai hallinnolliseen osaan. Ensiksi mainitunlainen valvonta voi kohdistua tällöin ministeristöön tai sen yksittäiseen jäseneseen. Viimeksi mainitussa tapauksessa valvonta taas koskee hallintokoneistoa tai sen yksittäistä osaa. Muuttujat ristiintaulukoimalla saadaan seuraava nelikenttä:

		Kontrollitoimenpiteet kohdistuvat hallitukseen hallintokoneistoon	
		1	2
Kontrollitoimenpiteet tähtäävät	sanktioiden käyttöön	1	2
	informaation hankintaan	3	4

Ensimmäiseen tapausluokkaan kuuluvat perinteiset ministereiden oikeudellista vastuuta koskevat kontrollimuodot. Kategoriaan kuuluvat myös sellaiset poliittisen valvonnan keinot, joilla hallituksen tai sen yksittäisen jäsenen vallankäyttöasema tulee uhatuksi. Tällaisia keinoja ovat epäluottamuksen antaminen hallitukselle tai yksittäiselle ministerille. Toiseen tapausluokkaan liittyy parlamentaarinen hallintokoneiston oikeusvalvonta. Sitä toteuttaa lähinnä parlamentaarinen oikeusasiamiesinstituutio. Kolmas luokka sulkee piiriinsä kontrollimuodot, joilla kansanedustajat hankkivat hallitukselta ja ministereiltä tietoja hallituksen ja sen alaisen hallintokoneiston toiminnasta. Kysymykseen tulevat muun muassa parlamenttikeskustelut, selonteko- ja tiedonantoinstituutio, parlamenttivaliokuntatoiminta sekä kysymysinstituutio. Neljännen tapausluokan mukainen valvonta koskee välitöntä tiedonhankintaa hallintokoneistolta. Tällaisina keinoina tulevat kysymykseen tilintarkastusinstituutio sekä parlamentin mahdollisuus asettaa ohjauksellisia hallintokoneistoon.

Typologia ei valvontakeinojen osalta ole täysin yksiselitteinen, sillä useat kontrollitoimenpiteet täyttävät samanaikaisesti sekä sanktiointiin että informaation hankintaan liittyviä tehtäviä. Siten esimerkiksi oikeusasiamiesinstituutio palvelee yhtä hyvin kansanedustajien informaatiotarvetta kuin hallintokoneistoa sanktioivaa funktiotakin. Vastaavasti taas välikysymysmenettelyllä saatetaan tähdätä hallituksen kaatamiseen. Yhtä hyvin sen avulla voidaan kuitenkin pyrkiä vain keskustelun herättämiseen ja hallituksen kannan esille saamiseen tietyssä ohjelmallisessa kysymyksessä.

Parlamentin harjoittamaa toimeenpanohaaran valvontaa eritellään kolmannessa luvussa hallituksen oikeudellisen kontrollin näkökulmasta. Analyysin pääpaino on neljännessä luvussa, jossa käsitellään parlamenttien erilaisia informaation hankkimismuotoja. Tässä yhteydessä käsitellään myös sanktioivaa epäluottamuslauseinstituutiota, joka pohjoismaisessa perinteessä on liittynyt ennen muuta välikysymys- ja yleiskeskustelumenettelyihin. Viimeksi eritellään kansanedustuslaitosten välittömästi hallintokoneistoon kohdistamaa valvontaa ja ohjausta, joka täyttää sekä informaation hankintaan että myös velvoitettavaan käyttäytymiseen liittyvää funktiota.

### 3. Parlamentin harjoittama hallituksen oikeudellinen kontrolli

Parlamentaarisen hallitusjärjestelmän toiminnan on taannut kansanedustuslaitoksen mahdollisuus valvoa oikeudellisesti hallituksen jäsenten toimintaa. Parlamentaarisen kontrollin painotuttua parlamentarismien perusmekanismiin, hallituksen poliittisen vastuunalaisuuden, puolelle oikeudellinen kontrolli on jäänyt merkitykseltään yhä vähäisemmäksi.

Parlamentarismien läpimurto tapahtui Pohjoismaissa osittain jo 1800-luvulla. Norjassa parlamentarismi toteutettiin vuonna 1884, Tanskassa 1901, Ruotsissa 1917. Itsenäisyyden ajan alussa myös Suomessa parlamentarismien periaate hyväksyttiin eduskunnan ja hallituksen välisen kontrollisuhteen perusjärjestelyksi.

Huolimatta valvonnan painopisteen selkeästä siirtymästä poliittisen kontrollin suuntaan on oikeudellinen valvonta kuitenkin säilynyt ikäänkuin jonkinlaisena taustavarmistimena myös parlamentarismien omaksuneissa järjestelmissä. Näin on tapahtunut myös Pohjoismaissa, joissa kaikis-



sa edelleenkin tunnetaan hallituksen oikeudellisen vastuun kansanedustuslaitokselle.

**Asetelma 1. Ministerien oikeudellisen vastuun toteuttamiskeinot Pohjoismaissa.**

	Syytteen vireillepanija	Päätöksen tekevä tuomioistuin	Syytteen peruste
Suomi	Eduskunta perustuslakivaliokuntaa kuulutaan/tasavalta- presidentti	Valtakunnanoikeus (6 eduskunnan ja 5 tuomioistuinlaitoksen ja yksi HY:n valitsemaa jäsentä)	Virkari- kosepäily
Ruotsi	Valtiopäivien perustuslakivaliokunta	Korkein Oikeus	Virkavel- vollisuuden karkea lai- minlyönti
Norja	Maapäivät (Odelstinget)	Valtakunnanoikeus (5 KO:n ja 10 Lagtingetin valitsemaa jäsentä)	Virkarikos- epäily
Tanska	Hallitsija tai kansankäräjät	Valtakunnanoikeus (15 kansankäräjien + 15 KO:n valitsemaa jäsentä)	Virkarikos- epäily

jäseniin verrattuna. Ruotsi ja Norja edustavat tämän järjestelyn osalta eniten toisistaan poikkeavaa käytäntöä kontrollin perustuessa ensiksi mainitussa oikeudelliseen, viimeksi mainitussa myös poliittiseen harkintaan (ks. Arntzen & Knudsen 1981, 31).

Huomattava on, että langettavia tuomioita on pohjoismaisille ministereille annettu erittäin harvoin. Tanskassa valtakunnaoikeus kokoontui viimeksi vuonna 1910 (Fitzmaurice 1981, 51) ja Norjassa vuonna 1927 (Andenaes 1986). Suomessa on itsenäisyyden aikana nostettu kolme kertaa syyte ministereitä vastaan; näistä kaksi on tapahtunut eduskunnan määräyksestä toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella. Näiden lisäksi on ministerisyyte ollut kymmenkunta kertaa esillä eduskunnassa (Hiden & Saraviita 1989, 246—247). Edellä sanottu osoittaa, että hallituksen jäseniin kohdistuva oikeudellinen valvonta on Suomea lukuunottamatta menettänyt jo kauan sitten konkreettisesti sanktioivan merkityksensä Pohjoismaissa. Instituution olemassaololla on kuitenkin tätä tärkeämpi merkitys ennalta ehkäisevänä menettelyinä.

#### 4. Hallituksen välitön poliittinen kontrolli

Hallitukseen kohdistuva kontrolli toteutuu parlamentarismien periaatteen mukaan. Parlamentarismien peruseriaate yksinkertaistetussa muodossaan edellyttää, että hallituksen tulee nauttia kansanedustuslaitoksen poliittista luottamusta. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota yhteen periaatteellisesti merkittävään, joskin käytännössä osittain merkityksettömäksi jäävään eroon Pohjoismaiden välillä.

Ero liittyy kysymyksen positiivisesta ja negatiivisesta parlamentarismista eli siitä, tuleeko hallituksen tehtävänsä astuessaan saada parlamentin luottamus vai oletetaanko sen nauttivan kansanedustuslaitoksen poliittista luottamusta ilman, että sitä nimenomaisesti tässä vaiheessa testataan. Maaryhmän maista ainoastaan Ruotsi edustaa positiivisen parlamentarismien periaatetta; valtiopäivien puhemies nimeämä pääministeriehdokas joutuu mittaauttamaan parlamentaarisen tukensa jo ennen hallituksen kokoamista. Suomessa, Norjassa ja Tanskassa ei sitä vastoin punnita hallituksen luottamusta ennen tämän virkaan astumista.

Oman, tässä tarkemmin käsittelemättä jäävän kysymyksen Suomen osalta muodostaa se, ulot-

Oikeudellisen vastuun toteuttamisessa Pohjoismaat poikkeavat jonkin verran toisistaan. Ministerin asettaminen syytteeseen edellyttää, että hän on syyllistynyt lain rikkomiseen tai virkasemansa väärinkäyttöön; Ruotsissa syytteen perusteena on virkavelvollisuuksien karkea laiminlyönti.

Syytteen nostamisesta ministeriä vastaan päättää Suomessa ja Tanskassa kansanedustuslaitos tai valtionpäämies. Norjassa suurkäräjien suurempi osasto, maapäivät, nostaa syytteen. Ruotsissa oikeusprosessin vireillepanoon riittää valtiopäivien perustuslakivaliokunnan päätös.

Syytteen ministeriä vastaan ratkaisee Ruotsissa korkein oikeus. Toisissa suurissa Pohjoismaissa taas käytetään päätöksentekijänä erityistuomioistuinta, valtakunnanoikeutta. Valtakunnaoikeuteen liittyy kaikissa sitä käyttävissä Pohjoismaissa oikeudellinen ja poliittinen elementti. Tanskassa ja Suomessa parlamentin valitsemien ja tuomioistuinlaitoksen nimeämien tai *ex officio*-periaatteella määräytyvien jäsenten määrä on yhtä suuri. Norjassa taas parlamentin osaston, lakikäräjien, osuus valtakunnanoikeuden jäsenistä on kaksinkertainen oikeuslaitoksen valitsemiin

tuuko eduskunnan parlamentaarinen valvonta myös tasavallan presidenttiin. Välitöntä poliittista vastuuta presidentillä ei ole eduskunnalle. Koska presidentti tekee ratkaisunsa parlamentaarissa vastuussa olevien ministereiden myötävaikutuksella, katsotaan hänen olevan välillisesti sidottu noudattamaan eduskunnan tahdon mukaista politiikkaa (Jyränki ym. 1989, 231).

#### 4.1. Luottamusäänestys ja epäluottamuslause

Hallituksen asema voi joutua vaakalaudalle kahdella tavalla. Yhtäältä kansanedustuslaitos voi ilmaista välittömästi epäluottamuksensa hallitukselle tai sen yksittäiselle jäsenelle. Toisaalta hallitus voi tehdä tietystä asiasta luottamusksymyksen. Kontrollimielessä menettelytavat ovat pitkälti vastakkaiset; parlamentista lähtevä epäluottamusehdotus voidaan aina tulkita vahvaksi parlamentaarisen valvonnan muodoksi. Sitä vastoin luottamusmenettelyn käyttö voi toimia hallituksen kontrollivälineenä opposition suuntaan. Tappio luottamusksymyksessä kääntää menettelyn kuitenkin parlamentin valvontavälineeksi.

Luottamusmenettely on käytössä varsinkin Norjassa, jossa parlamenttia ei voida hajottaa vaalikauden kestäessä. Siellä vähemmistöhallitukset, välttääkseen tappion tärkeänä pitämässään lainsäädäntöksymyksessä, ovat käyttäneet menestyksellisesti mahdollisuutta tehdä esityksestään luottamusksymys (kabinettspörmål).

Pohjoismainen käytäntö epäluottamuslauseen esittämisessä vaihtelee verraten paljon. Ruotsissa epäluottamuksen esittäminen hallitukselle vaatii eniten parlamentaarista voimaa. Jo epäluottamusehdotuksen tekemiseksi vaaditaan, että vähintään kymmenesosa valtiopäivien jäsenistä eli vähintään 35 edustajaa tekee sitä koskevan esityksen. Hyväksytyksi tullakseen epäluottamusehdotus vaatii taakseen enemmistön kaikista kansanedustajista eli vähintään 175 ääntä (Ekholm & Runström 1981, 204—206). Maaryhmän muissa maissa ei epäluottamuslause-ehdotuksen vireillesaaminen edellytä laajempaa parlamentaarista tukea. Vastaavasti näissä maissa edellytetään vain, että yksinkertainen enemmistö äänestyskseen osallistuneista kansanedustajista kannattaa epäluottamusehdotusta.

Epäluottamusehdotusten käyttö vaihtelee Pohjoismaissa jonkin verran. Pidättyvintä linjaa näyttävät tässä kohden noudattaneen Ruotsi ja Islanti. Kummassakin maassa tartuttiin tähän aseeseen vain kerran 1970-luvun aikana (Arter

1984, 333—334). Vasta 1980-luvulla Ruotsissa on instituution käyttöön tullut tehoa. Kaksi epäluottamusäänestystä tosin on päättynyt hallituksen eduksi, mutta vastaavasti epäluottamuslauseen uhka on kaatanut yhden hallituksen ja joutunut kerran ministerin eroon (Sterzel 1988, 688—689).

Olenaisesti enempi epäluottamusehdotuksia ei ole tehty Norjan suurkäräjilläkään. Hallitus kollektiivisena toimijana on joutunut epäluottamusehdotuksen kohteeksi vain muutaman kerran toista maailmansotaa seuranneen kolmen vuosikymmenen aikana, eikä yksittäistä ministriä ole samana aikana vaadittu eroamaan kuin pari kertaa (Olsen 1983, 66).

Tanskan ja Suomen kohdalla luottamusäänestysten määrää on kasvatettu se, että näissä maissa välikysymyskeskustelu päättyy hallituksen luottamusta mittaavaan äänestykseen.

Ottaen huomioon sen, että kaikissa Pohjoismaissa on varsinkin 1960-luvulta lähtien esiintynyt useita parlamentaarisia vähemmistöhallituksia, ne ovat loppujen lopuksi vain harvoin joutuneet eroamaan parlamentilta saadun epäluottamuslauseen tai hallituksen sellaiseksi tulkitseman päätöksen johdosta. Norjassa vähemmistöhallitus on toisen maailmansodan jälkeisenä aikana joutunut jättämään paikkansa vain kaksi kertaa suurkäräjiltä saamansa epäluottamuslauseen tuloksena (Strom 1990, 228). Suomessa hallitus on vastaavana aikana kaatunut niinkään ainostaan kaksi kertaa eduskuntaäänestyksen tuloksen johdosta (Nousiainen 1989, 193). Vaikka Tanska on parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana hyvin suurella mitalla nojannut vähemmistökoalitiioihin, nämä ovat varsin harvoin joutuneet epäluottamusäänestysten kohteiksi. Parlamentaariset kriisit ovat syntyneet useimmiten hallituspuolueiden yhteistyön epäonnistumisen vuoksi.

Muiden parlamentarismia soveltavien länsimaiden tavoin epäluottamuslauseiden merkitys Pohjoismaissa on viime vuosikymmenien aikana ratkaisevasti muuttunut. Kun oppositiolla ei enää enemmistöhallitusten aikana ole tosiasiallisia edellytyksiä kaataa hallitusta, epäluottamusehdotusten tehtäväksi onkin jäänyt lähinnä sen demonstroiminen, että oppositio on perin juurin tyytymätön hallituksen toimintaan. Samalla kun epäluottamusehdotukset toimivat opposition turhautumien kanavoijina, ne saattavat joissakin tapauksissa heikentää hallituksen moraalaa (Arter 1984, 332). Hallituksen pohjan vaihtamiskeinona



menettelyyn sitävastoin on turvauduttu vain poikkeuksellisesti.

#### 4.2. Parlamentin yleiskeskustelut

Parlamentaarisen kontrollin vanhimmat muodot liittyvät Pohjoismaissa parlamentin täysistunto-keskusteluihin ja kysymysinstituutioon. Skandinavian maissa parlamenttikeskustelujen perinne palautuu jo parlamentarismin läpimurtokautta edeltävään aikaan, jolloin valtionpäämies esitti kansanedustuslaitokselle hallituksen toimintaohjelman.

Parlamentin yleiskeskustelun lähtökohtana on hallituksen taholta lähtevä esitys, johon kansanedustuslaitos voi reagoida. Parlamenttikeskustelua toki voidaan käydä milloin tahansa edustuslaitoksen kokoonnuttua täysistuntoon. Niiden aihepiiri on tällöin kuitenkin aina tarkoin rajattu käsiteltävään asiaan. Niin sanotuissa yleiskeskusteluissa voidaan sitä vastoin arvioida hallituksen toimintaa väljemmin ja laajemmin, tiettyyn aihepiiriin sitoutumatta. Kullekin Pohjoismaalle on muodostunut oma parlamentin yleiskeskusteluihin pohjautuva istuntokausittainen rytmikkansa. Yleiskeskustelujen virittäjinä toimivat erityiset säännöllisesti toistuvat hallituksen lainsäädäntöohjelmat sekä hallituksen parlamentille antamat kertomukset.

Perinteisimpiä yleiskeskustelun paikkoja ovat Tanskan kansankäräjillä ja Norjan suurkäräjillä istuntokauden alussa pidettävät valtaistuinpuheet (Arter 1984, 323). Nämä monarkin pitämät puheet sisältävät hallituksen toimintaohjelman parlamentille. Norjan ja Tanskan tavoin myös Ruotsissa käydään yleispoliittinen keskustelu hallituksen toimintaohjelmasta syksyllä parlamentin istuntokauden alussa pääministerin esittämän hallitusjulistuksen pohjalla. Suomessa budjetin lähetekeskustelu tarjoaa vastaavan mahdollisuuden avoimeen keskusteluun. Myös ruotsalainen ja norjalainen parlamenttikäytäntö tuntevat budjettikeskustelumahdollisuuden.

Jossain määrin aihepiiriltään suunnatumpia ovat keskustelut, joita käydään hallituksen antamien kertomusten johdosta. Erityisesti Ruotsissa ja Norjassa — viimeksi mainitussa kaksi kertaa vuodessa — käytävät ulkopoliittiset keskustelut muodostuvat yleensä laajoiksi ja yleispoliittisiksi. Vastaavalla tavalla hallituksen kertomus toiminnastaan ja valtiontalouden tilasta virittää yleispoliittista keskustelua niin Suomessa kuin Ruotsissakin.

Pohjoismaiden parlamenteista Islanti tarjoaa kiintoisan esimerkin keskustelujoustavuudesta. Yleensä säännöllisesti hallituksen toimimennepiteitä koskevan kevätistuntokauden lopulla pidettävän »keittiökeskustelun» lisäksi kansanedustajat voivat virittää yleiskeskustelun käytännöllisesti katsoen milloin tahansa istuntokauden aikana. Tällaisia päiväjärjestyksen ulkopuolisia keskusteluja voidaan yleiskäräjillä käydä yksittäisen edustajan vaatimuksesta puhemiehen harkinnan mukaan (Arter 1984, 324). Myös Ruotsin valtiopäivillä on varsinkin 1980-luvulla kehittynyt käytäntö järjestää parlamentaarinen yleiskeskustelu ajankohtaiseksi nousseesta kiistanaiheesta. Tällaisia keskusteluja on käyty pari kolme kertaa vuodessa (Sterzel 1988, 692). Käytäntö näyttää vastaavan ainakin osittain suomalaista välikysymyskeskustelua.

Yleiskeskustelujen merkitys parlamentaarisen kontrollin välineenä perustuu lähinnä siihen, että oppositio tällä tavoin pystyy esittämään laajaperustaisesti vaihtoehdot hallituksen harjoittamalle politiikalle. Niiden heikkoutena pidetään taas keskustelujen muodollisuutta, niiden heikkoa sopivuutta parlamenttien normaaliin päiväjärjestykseen sekä sitä, että niiden avulla on vaikea puuttua välittömästi asioihin, jotka voisivat olla tärkeitä kansanedustajien näkökulmasta katsoen. Viimeksi mainittu rajoitus koskee erityisesti hallituksen antamien kertomusten pohjalla käytäviä keskusteluja (Arter 1984, 324—325). Huomattava on myös, että keskustelut varsinkin Ruotsin valtiopäivillä ovat yhä enemmän muodostuneet puoluejohtajien välisiksi debateiksi (Arter 1990, 124).

#### 4.3. Tiedonannot ja selonteot

Kaikissa Pohjoismaissa on käytössä menettely, jossa hallitus antaa kansanedustajille informaatiota suunnittelemistaan toimenpiteistä. Lainsäädäntöohjelmiin verrattuna tiedonantojen ja selonteokojen ero on pääasiassa vain siinä, että viimeksi mainituissa käsitellään vain yhtä lainsäädäntötai muuta päätöksentekosektoria ensiksi mainitun kattaessa koko lainsäädäntöohjelman.

Kaikissa Pohjoismaissa tiedonantomenettely liittyy normaaliin parlamenttitoimintaan. Tiedonantomenettelyn funktiot, käyttölaajuus ja merkitys vaihtelevat maiden välillä kuitenkin melko paljon.

Näkyvin asema tiedonantomenettelyllä on Norjassa; suurkäräjillä annetaan varsin tiheästi

tiedotuksia (stortingsmeldinge). Niiden määrä on viime vuosikymmeninä kohonnut useihin kymmeniin, joiakin istuntokausina jopa toiselle sadalle. Norjalaisessa parlamenttikäytännössä hallitus tähtää tiedonannolla tavallisesti myöhemmin annettavan lakiehdotuksen poliittisten linjojen hahmottamiseen. Lakiehdotuksen raamien antamisen lisäksi tiedonantoa käytetään myös hallituksen suunnitelmana tietyn politiikkalohkon hoitamiseksi (Arter 1984, 320—321).

Suomessa VJ:n tuntemaa tiedonantomenettelyä on käytetty paljon säästeliäämmin kuin Norjassa. Vuodesta 1928 lähtien hallitus on antanut vain 31 tiedonantoa, nekin enimmältä osaltaan jo maailmansotien välisenä aikana. Tiedonannon on lähes kokonaan korvannut selontekomenettely, joka tiedonannosta poiketen ei johda eduskuntaäänestykseen. Selontekoja onkin annettu instituution vuonna 1969 toteutetun sisäänajon jälkeen jo lähes neljäkymmentä, joskin keskustelut niiden pohjalla ovat jääneet verraten laimeiksi. Valtiopäiväjärjestyksen muutos, jonka mukaan selonteko voidaan lähettää valiokuntaan, tullee myös nostamaan menettelyn valvonnallista painoarvoa (Jansson 1990, 42).

**Asetelma 2. Tiedonannot ja selonteot Pohjoismaiden parlamenteissa.**

	Tiedonannon/ selonteon antaja	Esitys- muoto	Seuraukset
Suomi	tiedonanto/hallitus	kirjall.	keskustelu + äänestys
	selonteko/hallitus	kirjall.	keskustelu
Ruotsi	hall.selont/hallitus	kirjall.	keskustelu
	tiedonanto/ministeri	suull.	keskustelu
Norja	suurkäräjätiedonanto /hallitus	kirjall.	keskustelu
Tanska	selonteko/ministeri	suull./ kirjall.	keskustelu
	selonteko valtion yleisestä tilasta/ hallitus	kirjall.	keskustelu + siirtyminen päiväjärjest.

Ruotsalainen ja tanskalainen parlamenttikäytäntö puolestaan tuntevat selontekomenettelyn. Selonteko voidaan antaa kummassakin maassa joko suullisena tai kirjallisena. Tanskassa selontekomenettely vastaa pitkälti norjalaista tiedonantomenettelyä. Selonteot annetaan lähes poikkeuksetta kirjallisina. Niiden vuosittainen määrä

on vaihdellut 1970-luvulta lähtien välillä 10—20. Mikäli puhemies tai seitsemäntoista kansanedustajaa niin vaatii, käydään selonteosta kansankäräjäkeskustelu, joka voi päättyä luottamuksäänestykseen (ks. Busck 1988, 76—77; Fitzmaurice 1981, 63). Islannin yleiskäräjillä puolestaan kansanedustajat voivat vaatia hallitukselta raportointia määrättyssä asiassa. Tällaisia selontekoja on vuosittain vaadittu kymmenkunta (Arter 1984, 321).

Parlamentaarisen kontrollin näkökulmasta katsottuna tiedonantojen ja selontekojen merkitys vaihtelee maaryhmän maiden kesken melko paljon. Vaikka suurkäräjätiedotuksilla on norjalaisessa parlamenttityöskentelyssä merkittävä asema, niiden merkitys varsinaisena kontrollivälineenä jää suhteellisen vähäiseksi. Tämä johtuu lähinnä niiden tiheästä käytöstä ja siitä, etteivät ne läheskään aina viritä parlamenttikeskustelua. Suomessa tiedonannot ja selonteot täyttävät ehkä selkeimmin parlamentaariseen kontrolliin liittyvää funktiota niiden johtaessa säännöllisesti eduskuntakeskusteluun ja tiedonantojen myös äänestyksiin. Myös Islannissa kansanedustajien aloitteesta alkuun lähtevä selontekomenettely saa selkeästi hallituksen toimintaa valvovan luonteen. Varsinkin Ruotsissa tämän kontrollimuodon käyttö ja merkitys ovat jääneet jokseenkin vähäisiksi.

#### 4.4. Kysymysinstituutio

Kysymysinstituutio on kutakuinkin kaikissa kehittyneissä parlamenteissa saanut keskeisen aseman jokapäiväisessä kansanedustajien ja hallituksen välisessä kontrollisuhteessa. Kysymysinstituutiosta erotetaan tavallisesti välikysymykset ja »tavalliset» kysymykset. Kummankin tyyppiset kysymykset ovat käytössä kaikissa Pohjoismaissa. Niiden — etenkin välikysymysten — merkitys ja tehtävät vaihtelevat kuitenkin varsin paljon maaryhmän maiden välillä.

#### Kysymykset

Kansanedustajat voivat esittää kaikissa Pohjoismaissa kysymyksiä tietystä asiasta hallituksen asianomaisen jäsenen vastattavaksi. Alunperin kyselymenettely perustui yksinomaan kirjallisesti esitettyihin kysymyksiin, joihin ministeri oli velvollinen tietyn ajan kuluessa antamaan joko vastauksen tai perustelun sille, miksi vastausta ei anneta. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana keinovalikoima on kysymysinstituution osalta



selvästi laajentunut. Brittiläistyyppinen kyselytunti introdusoitiin eri maihin 1960-luvun puoliväliin mennessä.

Kysymysinstituutiota on varsinkin Suomessa ja Norjassa laajennettu 1980-luvun lopulla uusilla kysymysmuodoilla. Samalla myös muille edustajille on avattu osittain mahdollisuus osallistua kysymyksen pohjalla käytävään keskusteluun. Suullisten kysymysten julkisuusarvon nostamiseksi eri maissa on 1980-luvun loppupuolella vielä otettu käyttöön kyselytuntien tai erillisten kyselytilaisuuksien televisiointi. Kysymysinstituution puitteet käyvät ilmi oheisesta asetelmasta.

Suullisten kysymysten lisäksi pohjoismaisissa parlamenteissa tunnetaan myös kirjalliset kysymykset. Varsinkin Tanskassa ja Suomessa kirjallisten kysymysten osuus kaikista »tavallisista» kysymyksistä on varsin suuri.

Kysymysten käyttö parlamentaarisen kontrollin keinona on rajusti lisääntynyt kaikissa Pohjoismaissa toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella. Kun kysymysten kokonaismäärä eduskunnassa oli vuonna 1960 vain 158, esitettiin niitä

### Asetelma 3b. Suulliset kysymykset Pohjoismaissa: keskustelumahdollisuus.

	Kysymyksiä varten varattu aika	Mahdollisuus keskusteluun
Suomi a)	1 t/vk	kysyjä enint. 2 puheenvuoroa/ muut puhemiehen harkinnan mukaan yksi puheenvuoro
b)	kerran/kk	ensimmäinen allekirj. vastauspuhv., muut puhemiehen harkinnan mukaan kerran
Ruotsi	1—2krt/vk	muut eivät voi osallistua keskusteluun
Norja a)	1—4 t/vk	kysyjä enint. kaksi puheenvuoroa, muut eivät voi osallistua keskusteluun
b)	tarvittaessa	puoluejohtajat osallistuvat keskusteluun, yksi muu edustaja/puolue yksi puheenvuoro
Tanska	1 t/vk	kysyjälle yksi lisäkysymys, muut voivat osallistua puhemiehen harkinnan mukaan

Suomi a) suulliset kysymykset, b) valtioneuvoston kyselytuntien kysymykset.

Norja a) suulliset kysymykset, b) ns. istunnon päättyessä esitettävät kysymykset.

### Asetelma 3a. Suulliset kysymykset Pohjoismaissa: esittämisedellytykset +).

	Kyselymuodon käyttöönottovuosi	Kysymyksen esittämisedellytykset	Vastausaika
Suomi a)	1966	asia ei saa olla merkitykseltään vähäinen enint. 2 kysymystä/vk	seuraava kyselytunti/aikaisint. 3. päivänä
b)	1989	ajankohtainen, ei merkitykseltään vähäinen asia/vähintään neljän edust. allekirjoittamana/ puhemiesneuvosto päättää, mihin kysymyksiin vastataan	seuraava valtioneuvoston kyselytunti
Ruotsi	1964	kysymyksen tulee olla lyhyt	6 pv
Norja a)	1949	ei perusteluja/enint. 2 kysymystä/vk	seuraava kyselytunti/5 pv
b)	1989	erityisen tärkeä tai kriittinen asia	istunnon lopussa
Tanska	1947	kysymyksen tulee olla lyhyt ja selkeä	2 pv

kolme vuosikymmentä myöhemmin 958 eli noin kuusinkertainen määrä. Vastaavasti tehtiin Ruotsin valtiopäivillä vuonna 1960 vain 83 kysymystä, mutta istuntokaudella 1988—1989 jo 687. Ruotsin osalta tosin on huomattava, että vuonna 1960 kysymyksiin verrattavia välikysymyksiä esitettiin 190 ja istuntokaudella 1988—1989 235. Laskettaessa yhteen kaikki kysymykset kolminkertaistui valtiopäivillä tehtyjen kysymysten määrä kolmen vuosikymmenen aikana. Myös Norjassa on samalla tavalla laskettu kysymysmäärä kolminkertaistunut kolmen vuosikymmenen aikana. Eniten kysymysten määrä on kuitenkin noussut Tanskan kansankäräjillä. Kaudella 1953—1963 kysymyksiä tehtiin keskimäärin 90 vuodessa. Kaudella 1984—1988 kysymyksiä tehtiin lähes kaksikymmentä kertaa enemmän.

### Välikysymykset

Välikysymys on kaikissa Pohjoismaissa alunperin tarkoitettu vahvaksi ja poikkeuksellisen voimakkaaksi parlamentaarisen kontrollin välineeksi. Siihen liittyvä käytäntö on kuitenkin muovautunut hyvin erilaiseksi maaryhmän eri maissa.

**Taulukko 1. Kysymysinstituution käyttö Pohjoismaissa.**

	Aika	Kysymykset		Välikysymykset	
		Määrä	Kpl/ist. kausi	Määrä	Kpl/ist. kausi
Suomi	1979—1988	9431	943	21	2
Ruotsi	1979—1989	5654	514	1929	175
Norja	1977—1989	6691*	608	179	16
Tanska	1974—1988	21625	1351	355	22

\* Niin sanotut perustellut kysymykset sisältyvät kysymyslukuuihin. Luvuista puuttuvat puolestaan niin sanotut istunnon lopussa esitetyt kysymykset.

Lähteet:

Suomi: Wiberg 1989, 205

Ruotsi: Riksdagen i siffror 1989/90, 9

Norja: Stortingsarkiv 1990

Tanska: Damgaard 1990a, 39

Nykyisin välikysymysinstituution merkitys ja käyttölaajuus jakavat Pohjoismaat kolmeen ryhmään. Suomi ja Tanska edustavat maita, joissa välikysymyksellä edelleenkin on hyvin merkittävä asema parlamentaarisen kontrollin välineenä. Etenkin Ruotsissa sen merkitys on selvästikin ohentunut samalla kun sen käyttötarkoitus ja käyttölaajuus ovat muuttuneet. Norjalainen välikysymysinstituutio sijoittuu painavuudeltaan ruotsalaisen ja tanskalaisen välille.

Painavin merkitys välikysymyksellä näyttäisi olevan Suomessa, jossa sen vireillepano edellyttää kansanedustajain kollektiivista käyttäytymistä vasta kahdenkymmenen edustajan — Suomen oloissa keskisuuren eduskuntaryhmän — pysyessä käyttämään sitä. Vireillepanon osalta välikysymyksen tekeminen Tanskan kansankäräjillä on verraten helppoa yhden edustajan riittäessä käynnistämään sen. Huomattava kuitenkin on, että Tanskassakin välikysymysmenettelyn käynnistäminen tapahtuu usein kollektiivisesti siten, että koko oppositio asettuu sen taakse (Busck 1988, 46—47).

Seuraamuksiltaan tanskalainen välikysymys on melko pitkälle samanlainen kuin Suomessa. Kummassakin maassa sen pohjalla käytävä keskustelu päättyy päiväjärjestyksestä koskevaan päätökseen ja siten mahdollisuuteen mitata hallituksen poliittinen luottamus. Hallituksen poliittisen luottamuksen punnintamenetelmänä tanskalainen välikysymysmenettely on osoittanut viime vuosikymmeninä tiettyjä väljähtymisen merkkejä. Samalla kun välikysymysten määrä on nousut varhemmasta, niiden merkitys parlamentti-

keskustelun herättäjänä on heikentynyt. Tämän on katsottu johtuvan osaltaan siitä, että kevyemmat keinot, suulliset kysymykset ja valiokuntien esittämät kysymykset ministereille, ovat alkanet täyttää pitkälti samaa funktiota kuin välikysymys (Busck 1988, 49). Kehitys Suomessa näyttää kulkevan samaan suuntaan, joskin välikysymyksen painoarvo parlamentaarisen kontrollin välineenä meillä on edelleenkin suurin. Itsenäisyyden aikana tehdyistä noin kahdesta sadasta välikysymyksestä vain neljä on johtanut siihen, että hallitus on joutunut jättämään paikkansa (Jansson 1990, 41). Hallitus on viimeksi kaatunut välikysymyksen yli kolme vuosikymmentä sitten.

**Asetelma 4. Välikysymysinstituutio Pohjoismaissa: vireillepanoedellytykset ja käsittely.**

	Vireillepanoedellytykset	Vastausaika	Parlamenttikeskustelu	Päätös päiväjärjestykseen siirtymisestä
Suomi	vähintään 20 edustajan yhdessä käyttävä välikysymykseen	15 vrk	seuraa aina	kyllä
Ruotsi	valtiopäivien (puhemies) lupa	4 vk/ ilmoitus miksi ei vastata	seuraa usein	ei
Norja	puhemies lupa	seuraavassa istunn.	saa kestää enintään 2 tuntia	kyllä
Tanska	kansankäräjien päätös	10 pv	seuraa aina	kyllä

Poikkeavin asema välikysymysinstituutiolla Suomeen nähden on Ruotsissa. Voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen mukaan välikysymys poikkeaa muista kysymyksistä vain siinä, että sen tulee käsitellä asiaa, jolla on »suurehkoa yleistä merkitystä» ja sen tulee olla perusteltu. Vastaus välikysymykseen annetaan kirjallisena. Se johtaa usein yleiseen parlamenttikeskusteluun, jota ei kuitenkaan seuraa päiväjärjestykseen siirtyminen. Hallituksen toiminnan jatkuvuuden kannalta välikysymyksellä ei näin ole merkitystä.

Norjan suurkäräjillä voi kansanedustaja esittää välikysymyksen, jonka tulee olla lyhyt. Puhemies päättää, lähetetäänkö välikysymys hallituk-



sen vastattavaksi; määrätyin edellytyksin puhe- mies voi kieltäytyä lähettämästä välikysymystä hallitukselle, jolloin se raukeaa. Välikysymystä voi seurata keskustelu, jossa puheenvuorojen käyttö on rajattu ja joka saa kokonaisuudessaan kestää enintään kaksi tuntia. Keskustelun aikana voidaan tehdä ehdotus asian lähettämistä valiokuntaan. Normaalisti välikysymys ei kuitenkaan johda hallituksen asemaa vaarantaviin sanktioihin.

#### 4.5. Parlamenttivaliokuntien harjoittama kontrolli

Yhteinen piirre kaikille pohjoismaisille parlamenteille on, että niiden pysyvät valiokunnat osallistuvat aktiivisesti hallituksen antamien lakiehdotusten ja budjettiesityksen valmisteluun ennen täysistuntokäsittelyä. Erikoisvaliokuntien mahdollisuus kontrolloida hallituksen politiikkaohjelmia on näin ollen varsin suuri (ks. Anckar 1990b, 129—136). Poliitiikkavalvonnassa hallituksen parlamentaarinen pohja näyttää olevan ratkaisevassa asemassa; vähemmistöhallitusten ehdotukset joutuvat helposti opposition taholta tehtyjen muutosehdotusten kohteeksi. Tämä tulee näkyviin muun muassa siinä, että Suomessa valiokuntien tekemät muutokset hallituksen esityksiin ovat vähentyneet parlamentaaristen enemmistöhallitusten kausilla (Anckar 1990a, 165—171). Vastaavasti on Ruotsissa vähemmistökoalitioiden lisääntyminen kulkenut yhden- suuntaisesti erikoisvaliokuntien tekemien muutosten kasvun kanssa (Sannerstedt & Sjölin 1990, 123126).

Valiokuntien mahdollisuudessa puuttua välit- tömästi ja oma-aloitteisesti toimeenpanovaltaa käyttävien hallituslaitosten toimiin maaryhmän maiden väliset erot ovat huomattavat. Tältä osin Suomen eduskunnan valiokuntalaitos näyttää pohjoismaisiin vastineihinsa nähden heikoimmin varustetulta. Perustuslakivaliokunnalla tosin on tärkeitä oikeudelliseen valvontaan liittyviä tehtäviä. Niinikään valiokunnan merkitys yhä lukui- sammaksi käyvien hallituksen kertomusten tarkistajana on periaatteessa hyvinkin tärkeä. Kun valiokuntalaitos muilta osin osallistuu vain marginaalisella tavalla hallituksen toimien valvon- taan, voidaan eduskunnan valiokuntalaitosta pitää verraten heikkona toimeenpanovaltaa käyttä- vien organien kontrolloijana.

Suomen tavoin Ruotsissa toimeenpanovaltaa harjoittavien valtioelinten kontrolli on järjestetty ensisijaisesti valtiopäivien perustuslakivaliokun-

nan toimesta. Myös muut valiokunnat samoin kuin yksittäiset kansanedustajatkin voivat pyytää perustuslakivaliokuntaa tutkimaan ministereiden viranhoitoa ja hallitusasioiden käsittelyä. Perus- tuslakivaliokunta antaa toimistaan vuosittaisen kertomuksen, jonka pohjalla valtiopäivillä voi- daan käydä niin sanottu vastuuvapauskeskustelu (Ekholm & Runström 1981, 203—204). Perus- tuslakivaliokunnan kontrolloivan roolin on kat- sottu vahvistuneen 1980-luvun aikana erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin se on laajentuneissa hallituksen kertomuksista antamissaan mietin- nöissä alkanut oikeudellisten näkökohtien lisäksi kiinnittää huomiota myös hallituksen toiminnan tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Toiseksi va- liokunnan valvontamahdollisuudet kasvoivat voimakkaasti sen saatua vuonna 1988 oikeuden järjestää julkisia kuulemisia, joihin myös minis- terit ovat velvolliset saapumaan (Sannerstedt & Sjölin 1990, 107—109, Sterzel 1988, 685—686).

Norjan suurkäräjillä hallituksen ja hallinnon kontrolli on keskitetty 8—12-jäseniselle valvon- tavalikunnalle. Sen keskeisenä tehtävänä on hallituksen pöytäkirjojen tarkistaminen, valtion tilintarkastusviraston tekemien muistutusten seu- raaminen sekä kansalaisten tekemien kantelujen käsitteleminen. Valvontavalikunta antaa ha- vainnoistaan lausunnon suurkäräjille. Suositus- lausuntoja valmistellessaan se voi pyytää lausun- toja parlamentin erikoisvaliokunnilta (Suksi 1990, 20—21; Stortinget 1990, 11—13). Huo- mattava on myös, että suurkäräjien valiokunnille on ehdotettu oikeutta järjestää julkisia kuulemi- sia Ruotsin perustuslakivaliokunnan tapaan (Wyller 1990, 66).

Tanskan kansankäräjillä ei hallituksen toimin- nan kontrollia varten ole olemassa mitään erityis- tä valiokuntaa. Vuonna 1972 toteutetun valio- kuntauudistuksen jälkeen kaikki erikoisvaliokun- nat ovat kuitenkin voineet esittää ministereille kirjallisia kysymyksiä näiden hallinnonalalta (Damgaard 1990b, 7). Kysymykset esitetään va- liokunnan nimissä. Ne saattavat kuitenkin perus- tua yksittäisen valiokunnan jäsenen aktiivisuu- teen. Kysymyksiä laaditaan usein kansalaisten ja järjestöjen vaatimuksesta sekä joukkotiedotusvä- lineiden antamien impulssien pohjalla. Minis- terille osoitettujen kysymysten määrä on kohon- nut 1980-luvun lopun istuntokausilla 7000— 8000:een (Suksi 1990, 22—23). Valiokuntien kautta harjoitettu hallituksen valvonta on korvan- nut osittain täysistuntokysymyksiä ja välikysy- myksiä.

Toimeenpanokoneistoon kohdistuvan yleisen valvonnan lisäksi tietyt parlamentin erikoiselimet osallistuvat hallituksen toiminnan kontrollointiin erityisesti ulkopolitiikan alalla. Ruotsissa tällaisena kontrollielimenä toimii monarkin johdama ulkoasiainlautakunta, jonka jäsenet valtiopäivät valitsee. Lautakunnan kontrollimerkitystä korostaa lähinnä se, että se tarjoaa oppositiolle mahdollisuuden saada äänensä kuuluville ulkopolitiikkaa koskeissa asioissa (Halvarson 1984, 63). Norjan suurkäräjien laajennettu ulkoasiain- ja perustuslakivaliokuntakin on ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa hallitusta avustava elin. Erikoistapauksissa se voi antaa suurkäräjille suosituksia näissä asioissa (Stortinget 1990, 14—15).

Tanskan yhteismarkkinavaliokunnan rooli liittyy puolestaan maan EY-jäsenyyden aiheuttamiin toimenpiteisiin. Yhteisöasioiden valmistelun ohella valiokunnan merkitys myös parlamentin kontrollielimenä on hyvin suuri. Maan hallitusta talousyhteisön neuvostossa edustavan ministerin tulee edeltäkin neuvotella valiokunnan kanssa kannatoista, joita hallitus aikoo EY:ssä esittää. Ministerin tulee myös seurata niitä linjoja, jotka yhteismarkkinavaliokunta on hyväksynyt (Arter 1984, 368—378).

Varsinaisia tiettyä asiakokonaisuutta tutkimaan asetettuja tilapäisiä tutkimusvaliokuntia ei Skandinavian maissa ole käytetty, vaikka kansanedustuslaitoksilla on oikeus perustaa sellaisia (Suksi 1990, 8; vrt myös Stortinget 1990, 15). Niinpä Tanskan kansankäräjillä on oikeus asettaa keskuudestaan komissioita tutkimaan asioita, joilla on yleistä merkitystä. Vaikka tällaisilla komissioilla on oikeus saada tietoja viranomaisilta, tällä järjestelyllä ei ole käytännössä ollut mainittavaa merkitystä (Suksi 1990, 23). Parlamenttivaliokuntien harjoittama toimeenpanovalan kontrolli onkin Skandinavian maissa järjestetty ensisijaisesti pysyvien valiokuntien avulla.

## 5. Parlamentin suorittama hallinnon kontrolli

Kuten edellä jo ilmeni, parlamentin suorittama välillinen hallinnon valvonta toteutuu suurelta osin hallituksen kautta ennen muuta kysymysinstituution ja valiokuntalaitoksen toiminnan välityksellä. Suorina hallinnon kontrollimuotoina Pohjoismaissa tulevat kysymykseen ennen muuta oikeusasiamiesinstituution ja tilintarkastusjärjestelmän toiminta. Kolmantena kontrollimuoto-

na voidaan mainita parlamentin valitsemien ohjaus- tai johtoelinten käyttö yhteiskunnallisesti tärkeissä hallintovirastoissa.

### 5.1. Oikeusasiamiesinstituutio

Ruotsin valtiopäivien jo viime vuosisadan alussa (1809) luoma oikeusasiamiesinstituutio on hallintoon kohdistuvana parlamentaarisenä valvontavälineenä saavuttanut hyvin paljon seuraajia länsimaissa. Suomessa järjestelmä otettiin käyttöön itsenäisyyden ajan alussa (1919), Tanskassa (1955) ja Norjassa (1962) vasta toisen maailmansodan jälkeen.

Oikeusasiamiesjärjestelmä pohjautuu siihen, että parlamentti valitsee määrääjäksi oikeusasiamiehen hoitamaan viranomaisten toiminnan valvontaa. Kaikissa suurissa Pohjoismaissa perustuslait edellyttävät vähintään yhden oikeusasiamiehen valintaa. Käytännössä oikeusasiamiehiä valitaan nykyisin kaikissa maaryhmän maissa vähintään kaksi; Ruotsissa oikeusasiamiehiä toimii neljä. Varhemmin Ruotsin ja Norjan oikeusasiamiehet olivat erikoistuneita eri tehtävälajoille. Nykyisin vain Norjassa oikeusasiamiehet ovat toiminnallisesti eriytyneitä siten, että toinen hoitaa siviili- ja toinen sotilasasiat. Toisissa Pohjoismaissa oikeusasiamiehet jakavat työt muiden perusteiden mukaan. Oikeusasiamieheksi valittavalle edellytetään kaikissa maaryhmän maissa, että hän on suorittanut oikeustieteellisen tutkinon; Suomessa oikeusasiamiehen tulee olla eteväksi laintuntijaksi tiedetty henkilö. Oikeusasiamiesten käytössä on kaikissa maaryhmän maissa oma virasto.

Oikeusasiamiesten tehtävät ja vallankäyttöedellytykset vaihtelevat maittain jonkin verran.

**Asetelma 5. Oikeusasiamiesinstituutio Pohjoismaissa: muutamia piirteitä.**

	Tehtävät	Keinot
Suomi	valvoa lakien noudattamista viranomaisten toiminnassa syytteen nostaminen	tutkimukset tarkastuskäynnit
Ruotsi	valvoa lakien ja muiden säädösten toimeenpanoa syytteen nostaminen	tutkimukset tarkastuskäynnit
Norja	valvoa valtion siviili- ja sotilashallintoa	tutkimukset
Tanska	valvoa valtion siviili- ja sotilashallintoa	tutkimukset (syytteen nostaminen)



Merkittävinä kontrollivaltaa oikeusasiamiehet käyttävät Ruotsissa ja Suomessa. Lähes yhtä suuret vallankäyttöoikeudet ovat myös tanskalaisilla oikeusasiamiehillä, joskin niiden täysimääräinen käyttö jää — osittain tietojensaantivaikkeuksien vuoksi — siellä heikommaksi kuin Ruotsissa ja Suomessa. Valvonnan kannalta heikoin asema on Norjan oikeusasiamiehellä.

Lähtökohtana instituution toiminnassa on se, että oikeusasiamies tutkii viranomaisten toimintapiteiden lainmukaisuutta. Tutkinta tapahtuu sekä kansalaisten että viranomaisten tekemien kantelujen että oikeusasiamiehen omatoimisen asioihin puuttumisen perusteella. Norjaa lukuunottamatta oikeusasiamies voi tehdä myös tarkastuskäyntejä julkisiin virastoihin.

Norjaa lukuunottamatta oikeusasiamies voi nostaa syytteen viranomaista vastaan tai kehottaa tuomioistuineläitöksen syyttäjiä tekemään sen. Ruotsia lukuunottamatta taas oikeusasiamiehet voivat tutkia myös ministereiden toimintaa vastaan tehtyjä kanteluita.

Parlamentaarisen valvonnan kannalta merkityksellistä on, että oikeusasiamies kaikissa Pohjoismaissa laatii toiminnastaan vuosittain kertomuksen parlamentille. Annetun kertomuksen pohjalla parlamentti voi käydä asiaa koskevan keskustelun.

## 5.2. Parlamentaarinen tilintarkastus

Parlamentaarinen tilintarkastus liittyy nykyisin lähinnä valtionhallinnon yksikköjen toiminnan taloudelliseen valvontaan. Kaikissa suurissa Pohjoismaissa parlamentti valitsee toimikaudekseen valtioneilintarkastajat. Tilintarkastajat voivat olla joko parlamentin jäseniä tai sen ulkopuolisia henkilöitä. Tilintarkastajien määrä on Suomessa ja Norjassa viisi, Tanskassa neljästä kuteen sekä Ruotsissa kaksitoista. Valtioneilintarkastajat toimivat Norjassa ja Tanskassa läheisessä yhteistyössä hallituksen alaisen valtion tiliviraston kanssa, kun taas Ruotsissa ja Suomessa parlamentin ja hallituksen alaiset organit toimivat toisistaan riippumattomammalla tavalla.

Valtioneilintarkastajien tehtävänä on valtionhallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisuuden tarkistaminen. Tarkastustoimintaa varten he tekevät joko pistokokeita tai toimivat tietyn etukäteen tarkastussuunnitelman mukaan.

Kaikissa tarkastelluissa maissa valtioneilintarkastajat antavat vuosittain kertomuksensa parlamentille. Samoin kuin oikeusasiamiehen, myös

valtioneilintarkastajain kertomuksen pohjalla parlamentti voi käydä keskustelun.

## 5.3. Hallinnon valvontaelinten valitseminen

Yhtenä merkittävänä parlamentaarisen kontrollin muotona on varsinkin muutaman viimeksi kuluksen vuosikymmenen aikana tullut pohjoismaisessakin käytännössä esille ohjauksilinten nimitäminen. Kaikissa tarkastelluissa Pohjoismaissa kansanedustuslaitokset nimittävät muutamia johtokuntatyyppejä elimiä valvomaan kyseisen hallintoyksikön toimintaa. Varsinkin kahden instituution kohdalla pohjoismaiset parlamentit ovat halunneet turvata organin riippumattomuuden hallituksesta. Valtakunnallisen radion valvonta muodostaa tässä kohden poikkeuksettoman esimerkin maaryhmän maissa. Valtionlinen pankki muodostaa toisen esimerkin.

Näiden lisäksi pohjoismaiset parlamentit valitsevat jäseniä eri aloilla toimivien virastojen toimintaa ohjaaviin neuvostoihin ja vastaaviin. Varsinkin Tanskan kansankäräjät valitsevat useita ohjauksilimiä (Busck 1988, 83—84), samoin Ruotsin valtiopäivät (Arter 1990, 136). Suomessa kansaneläkelaitos muodostaa merkittävimmän eduskunnan valvoman laitoksen radioyhtiön ja valtionpankin ohella.

Kyseisiin ohjauksilimiin eri puolueet saavat nimittää jäseniä parlamentaarisen voimansa mukaisesti. Parlamentaaristen ohjauksilinten tarkoituksena on huolehtia erityisesti siitä, että erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset tulevat kannatusosuuttaan vastaavalla voimalla vaikuttamaan näiden hallintoyksikköjen päätöksiin.

## 6. Päätelmiä

Eriteltäessä pohjoismaisten parlamenttien keinoja kontrolloida toimeenpanovallan käyttöä näyttää maiden välillä ensi silmäyksellä esiintyvän melko suuria eroja niin valvontamuotojen sisälön kuin niiden käyttölaajuudenkin osalta. Erot eivät kuitenkaan näytä selittyvän poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusrakenteiden välisillä eroilla. Siten ylimpien valtioelinten väliset suhteet, jotka erottavat vahvaa ja itsenäistä presidentinvaltaa soveltavan Suomen skandinaavisista perustuslaillisista monarkioista, eivät näytä olennaisesti vaikuttaneen parlamentaaristen kontrollikeinojen valikoimaan tai eri keinojen käyttölaajuuteen. Liioin ei selkeitä systemaattisia eroja ole havaittavissa myöskään historiallis-maantie-

teellisten suhteittensa puolesta läheisten itäisen — Ruotsi—Suomi — ja läntisen — Norja—Tanska — maaparinkaan välillä, ellei sellaisina pidetä ensiksi mainittujen maiden viimeksi mainittuja voimakkaampaa painotusta oikeudellisen kontrollin suuntaan erityisesti perustuslakivaliokuntien toiminnassa.

Yksittäisten maiden tasolle mentäessä sitä vastoin voidaan osoittaa melko suuriakin eroja parlamentaaristen kontrollikeinojen luonteessa ja käyttölaajuudessa. Merkittävimmät erot näyttävät löytyvän epäluottamus- ja päiväjärjestysmenettelyjen sekä parlamenttivaliokuntien varsinaiseen kontrollitoimintaan liittyvien muotojen osalta.

Suomessa ja sitä tässä kohdin eniten muistutavassa Tanskassa parlamentilla, ennen muuta sen poliittisella oppositiolla, on ollut verraten hyvät mahdollisuudet asettaa hallituksen olemassaolo vaakalaudalle. Suhteellisen helposti toteutettavissa oleva epäluottamuslausemenettely sekä välikysymysinstituutio siihen kytkettyine päiväjärjestysmenettelyineen ovat tarjonneet näissä maissa oppositiolle luonnollisen tavan punnita hallituksen poliittista luottamusta. Vastaavasti taas ruotsalaisessa järjestelmässä hallitus on ollut ja on parlamenttiuidistuksen yhteydessä käyttöön otetun epäluottamusinstituution jälkeenkin pysynyt suhteellisen immuunina opposition pyrkimyksille käyttäen voimakkaimmin sanktioivia kontrollikeinoja.

Parlamenttivaliokuntien käytössä pohjoismaiset järjestelmät poikkeavat jokseenkin paljon toisistaan. Tässä kohden Tanskan ja Norjan valiokuntalaitokset näyttävät olevan vahvempia kuin Ruotsin ja Suomen. Etenkin tanskalainen valiokuntien kyselyjärjestely sekä ulkopoliittisesti erittäin tärkeä yhteismarkkinavalioikunta lisäävät olennaisesti kansankäräjien mahdollisuutta valvoa hallituksen ja hallintokoneiston toimintaa.

Muutamista silmiinpistävistä institutionaalisista eroista huolimatta Pohjoismaiden parlamentit täyttävät valvontafunktiotaan kokonaisuutena ottaen suhteellisen yhdenmukaisella tavalla. Eri-laiset kontrollikeinot ja menettelymuodot täyttävät eri maissa samoja tehtäviä. Siten informaation hankinta hallintokoneiston toiminnasta voi tapahtua yhtä hyvin tanskalaistyyppisten valiokuntakysymysten kuin täysistunnossa ministereiden vastattavaksi esitettyjen kysymysten tai se-lontekovaatimusten avulla.

Varsinkin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana parlamentaaristen valvontakeinojen käy-

tössä näyttää tapahtuneen aikaisempaa nopea-tempoisempaa konvergoitumista maaryhmän maiden kesken. Innovaatioiden leviäminen on koskenut ennen muuta kyselyinstituutien monipuolistamista, julkisten valiokuntakuulustelujen järjestämistä sekä yleensäkin parlamenttityöskentelyn kehittämistä entistä keskustelevampaan suuntaan.

Arvioitaessa parlamentaarista valvontaa Pohjoismaissa pitkällä aikavälillä voidaan edelleen kiinnittää huomiota muutamiin yhteisiin muutossuuntiin. Kontrollimuotojen moninaistumisen lisäksi on tiettyjä pitkäaikaistrendejä nähtävissä niin valvonnan kohteissa kuin valvonnan luonteessa ja sisällössäkkin.

Yhtenä muutossuuntana Pohjoismaissa on — hyvin pitkällä aikavälillä tarkasteltuna — siirtyminen oikeudellisen valvonnan painotuksesta poliittisen kontrollin suuntaan. Vaikka oikeudellisen valvonnan muotojen osalta ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia, on niiden käyttö jäänyt kaiken kaikkiaan taka-alalle. Oikeudellisen valvonnan muodot ovat jääneet ikäänkuin varaventiileiksi, joihin turvaututaan vain äärimmäisissä tapauksissa. Poliittisten valvontakeinojen monipuolistuminen on tehnyt oikeudellisten valvontamuotojen käytön osittain tarpeettomaksi.

Toinen yleinen kehityssuunta on siirtyminen poliittisten valvontakeinojen kohdalla sanktioivista informaatioperustaisiin kontrollikeinoihin. Vaikka mahdollisuudet turvautua sanktioiviin menettelyihin, ennen muuta epäluottamusmenettelyyn, eivät ole vähentyneet, niiden tosiasiallinen käyttö on vähentynyt maaryhmän maissa. Siten välikysymyksellä käynnistetty menettely ei tavallisesti ole tarkoitettu hallituksen kaatamiseksi; menettelyllä pyritään pikemminkin saamaan informaatiota hallitukselta ja/tai julkisuutta omalle toimintavaihtoehdolle.

Ehkä selvimmin näkyvä, joskin varsin hitaasti tapahtunut, muutos koskee parlamentaarisen kontrollin kohdetta mutta samalla myös sen luonnetta. Yleisesti trendiä voidaan kuvata siirtymänä yhä selvemmin hallituspolitiikan valvonasta administratiiviseen kontrolliin. Vielä parlamentarismen läpimurron vaiheessa kontrollin objektina oli ministeristö kollektiivisena toimijana. Vähitellen valvonta on kuitenkin suuntautunut yhä useammin tiettyä politiikkalohkoa johtavaan ministeriin. Tapahtuneen muutoksen taustalla taas on suurelta osin se, että hallintokoneisto on laajentunut ja saanut entistä enemmän myös poliittiseen hallintaan liittyviä tehtäviä. Tässä va-



lossa myös yksittäisiin ministereihin kohdistuva kontrolli on nähtävä ensi sijassa hallintokoneiston valvonnan näkökulmasta; hallituksen ministerit toimivat lähinnä vain kontrollin välittäjinä olematta itse sen erityisinä kohteina.

Hallituksen yksittäisten jäsenten kautta tapahtuvan välillisen valvonnan lisäksi myös hallinnon välitön kontrolli on lisääntynyt. On luonnollista, että hallinnon välitön kontrolli on ollut erityisen vahvaa Ruotsissa, jossa melko itsenäisesti toimiva keskusvirastojärjestelmä on joutunut parlamentin voimakkaan silmälläpidon alaiseksi. Perinteisen oikeusasiamies- ja tilintarkastusinstituution lisäksi pohjoismaiset parlamentit ovat alkaneet valita jäseniä myös hallintoyksikköjen ohjaukseen kontrolloidakseen mahdollisimman välittömästi näiden toimintaa.

Uusimpana kehityssuuntana parlamentaarisen kontrollin kohdalla näyttää kuitenkin olevan sen kytkytyminen entistä kiinteämmin toisiin parlamentin perusfunktioihin. Erityisesti valvontatehtävä näyttää lankeavan yksin sen tehtävän kanssa, jota tavallisesti on luonnehdittu parlamentin keskustelufunktioksi. Ehkä selkeämmin valvontafunktiosta erotettavissa ollut julkisuustehtävä on tullut aivan viime vuosina myös pitkälti limitäiseksi kontrollifunktion kanssa. Tällä tavalla myös kansalaiset on entistä paremmin saatu seuraamaan koko parlamentaarisen järjestelmän toimintaa. Kansanvaltaisen tulosseurannan kannalta tällainen kehitys ei voi olla muuta kuin hyväksi koko poliittisen järjestelmän toimivuudelle.

#### LÄHTEET

- Anckar, Dag (1990a): Finland: Dualism och konsensus. Teoksessa Damgaard, Erik (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Anckar, Dag (1990b): Nordens folkförsamlingar: Jämförande synpunkter. Teoksessa Ståhlberg, Krister (red.), *Parlamenten i Norden*. Åbo Akademi, Åbo.
- Andenaes, Johs. (1986): *Statsforfatningen i Norge*. Sjette rev. utgave. Tano, Oslo.
- Arntzen, Jon Gunnar & Knudsen, Bård Bredrup (1981): *Political Life and Institutions in Norway*. Oslo.
- Arter, David (1984): *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. C. Hurst & Company, London.
- Arter, David (1990): The Swedish Riksdag: The Case of a Strong Policy-Influencing Assembly. *West European Politics*. Vol.13. Nr 3. July 1990.
- Busck, Lars (1988): *Folketingets kontrol med forvaltningen*. C.E.C. GAD, København.
- Crick, Bernard (1970): *The Reform of Parliament*. Weidenfeld and Nicholson, London.
- Damgaard, Erik (1990b): Danmarks nye folketing. Teoksessa Ståhlberg, Krister (red.), *Parlamenten i Norden*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo Akademi, Åbo.
- Damgaard, Erik (1990a): Parlamentarismens danske tilstande. Teoksessa Damgaard, Erik (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*. Universitetsforlaget, Oslo 1990.
- Donaghy, Peter J. & Newton Michael T. (1987): *Spain. A Guide to Political and Economic Institutions*. Cambridge University Press, New York.
- Ekhölm, Sverker & Runström, Lena (1981): *Statskicket i Sverige*. Studentlitteratur, Lund.
- Fitzmaurice, John (1981): *Politics in Denmark*. C. Hurst & Company, London.
- Gregory, Roy (1990): Parliamentary Control and the Use of English. *Parliamentary Affairs*. 3/1990.
- Halvarson, Arne (1984): *Sveriges statskick*. 7. uppl. Esselte Studium, Arlöv.
- Hidén, Mikael & Saraviita, Ilkka (1989): *Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet*. 5. täyd. painos. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Jansson, Jan-Magnus (1990): Finlands riksdag. Teoksessa Ståhlberg, Krister (red.), *Parlamenten i Norden*. Åbo Akademi, Åbo.
- Jyränki, Antero & Perttunen, Juhani & Vilkkonen, Eero (1989): *Valta, valtio ja kansalainen*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Mény, Yves (1990): *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford University Press, New York.
- Nousiainen, Jaakko (1989): *Suomen poliittinen järjestelmä*. 7. painos. WSOY, Juva.
- Olsen, Johan P. (1983): *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State — the Case of Norway*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Riksdagen i siffror 1989—1990* (1990): Riksdagens reprocentral, Stockholm.
- Roberts, Geoffrey & Lovecy, Jill (1984): *West European Politics Today*. Manchester University Press, Manchester.
- Rommvedt, Hilmar (1990): Norge: Fra konsensuspreget til konfliktfylt mindretallsparlamentarisme. Teoksessa Damgaard, Erik (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats (1990): Sverige: Förändrade partirelationer i en aktivare riksdag. Teoksessa Damgaard, Erik (red.), *Parlamentarisk forandring i Norden*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Smith, Gordon (1984): *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*. Fourth Edition. Heinemann, London.
- Sterzel, Fredrik (1988): *Kontrollmakten i 1974 års svenska författning*. Svensk Juristtidning. Vol 73, 1988.
- Stortinget. The Norwegian Parliament. Rules of Procedure*. 1990.
- Strom, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, New York.
- Suksi, Markku (1990): *Valtiopäivien valiokuntalaitoksista. Vertaileva katsaus*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1990, Helsinki.
- Wiberg, Matti (1989): Valtiosäännön vapaudessa, mutta ryhmäsääntöjen puristuksessa: Kansanedustajien ryhmäkuriin nykytila. *Politiikka* 3/1989.
- Wyller, Thomas Chr. (1990): Det norske storting. Teoksessa Ståhlberg, Krister (red.), *Parlamenten i Norden*. Åbo Akademi, Åbo.