

JUHLAJULKAISU

PAAVO KASTARI

1907 · 13/11 · 1977

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-80-5 (sid.)

ISBN 951-9068-81-3 (1/2 nahk.)

ISBN 978-951-855-872-2 (PDF)

Esko Rieppula

Eduskuntatyön uudistamiseen liittyviä näkökohtia

1. Tämän artikkelin tarkoitus

Suomessa on ollut vireillä valtiosäännön uudistustyö koko kulu-massa olevan vuosikymmenen. Ns. kokonaisuudistuksen ajatuksesta lähteneenä¹ se on eri vaiheiden kautta pirstoutunut joko melko haja-naiseksi osauudistusten valmisteluksi² tai jäänyt pysähdyksiin — eli »pantu jäihin», kuten sanonta kuuluu — odottelemaan valmiste-lulle ja toteutukselle suotuisampia aikoja. Viimeksi mainittuihin kysymyksiin kuuluvat ennen muuta valtion ylimpien toimielinten keski-näisiä toimivaltasuhteita koskevat samoin kuin niiden sisäisen jär-jestysmuodon ja työskentelyn kehittämiseen liittyvät kysymykset.³

Odoteltaessa soveliaampia aikoja valtioelintemme keskinäisten toimivaltasuhteiden kehittämiseksi nykyistä parlamentaarisempaan ja kansanvaltaisempaan suuntaan, saattaa olla hyödyllistä kiinnittää huomiota periaatteellisesti kylläkin vähempimerkityksisiin mutta käy-tännön valtioelämän kannalta sittenkin varsin tärkeisiin keskeisten valtioelintemme työskentelyä ja niissä noudatettavia menettelytapoja koskeviin säätelykysymyksiin. Tässä tarkoituksessa käsittelen jäl-jempänä eräitä eduskunnan työskentelyyn liittyviä asioita. Näennäi-sestä vähämerkityksellisyydestä huolimatta uskon niillä olevan mer-kitystä paitsi eduskuntatyön uudistamista myös valtiosääntöisen jär-jestelmämme kokonaisuutta silmällä pitäen.

Esille otettavien kysymysten tarkastelu tapahtuu erään toisen tut-

¹ Ks. valtiosääntökomitean toimeksianto, KM 1974: 27 s. 3—4.

² Ks. OM:n kirjeet 1758/06/77 ja 1783/06/77 (29.6.1977), jotka koskevat toimi-kunnan ja komitean asettamista valmistelemaan valtiosäännön osittaisuudistuksia. Asetetun toimikunnan tehtävänä on valmistella valtiosääntöön sisältyvien määrä-enemmistö- ja vähemmistösäännöksiä uudistamista. Asetetun komitean tehtävänä taas on laatia ehdotus perusoikeussäännösten uudistamisesta kokonaisuudessaan.

³ Vrt. eduskunnan työskentelyn tehostamisesta 1970-luvulla eduskunnassa käy-tyä keskustelua.

kimuksen tarpeisiin kerätyn tutkimusaineiston pohjalta.⁴ Mainittu aineisto käsittää yhden vaalikauden (1970—1971) aikana hallituksen eduskunnalle antamat esitykset valmistelusta päätöksentekoon. Tällä tosin eräänlaisella 'minivaalikaudella' hallitus antoi eduskunnalle kaikkiaan 412 esitystä, joista 10 oli tulo- ja menoarvioesityksiä. Mainittuja tulo- ja menoarvioesityksiä lukuunottamatta puheena olevat hallituksen esitykset muodostavat tutkimuksen havaintoyksiköt (n = 402). Tarkoituksena on antaa niiden perusteella realistinen kuva eduskuntakäsittelyn eri vaiheista ja esittää tähän perustuen arvioita ja johtopäätöksiä eduskuntakäsittelyn eri vaiheiden tarkoituksenmukaisuudesta sekä siitä, voitaisiinko tätä käsittelyä uudistuksin rationalisoida.

2. Eduskuntakäsittelyn pääpiirteet

Kuten tunnettua aloitevalta — siis mahdollisuus saattaa asia vireille eduskuntakäsittelyssä — on Suomessa sekä hallituksella (tasavallan presidentillä) että eduskunnalla.⁵ Hallitus (presidentti) käyttää aloitevaltaansa antamalla eduskunnalle esityksiä, jotka valtioneuvosto valmistelee.⁶ Riippumatta asian vireillepanosta⁷ sen käsittely tapahtuu eduskunnassa VJ:een ja ETyöj:een sisältyviä säännöksiä ja parlamentaarisessa käytännössä kehittyneitä menettelytapoja noudattaen. Asian eduskuntakäsittelyssä onkin aloitteen tekijää tärkeämpi merkitys sillä, onko kysymyksessä ns. kolmen käsittelyn vaiko ns. ainoan käsittelyn asia. Erot näiden kahden käsittelyjärjestyksen osalta käyvät ilmi seuraavasta *Paavo Kestarin* kehittelemästä kaaviosta. Siitä selviävät myös asian eduskuntakäsittelyn tärkeimmät vaiheet sekä niiden keskinäinen sijoittuminen suhteessa toisiinsa eli: lähetekeskustelu, valiokuntavalmistelu, kolmen käsittelyn alaisten asioiden ensimmäinen ja toinen käsittely sekä lakiehdotuksiin liittyvä suuren valiokunnan käsittely samoin kuin ratkaisevat ainoa ja kolmas käsittely. Seuraava tarkastelu tapahtuu näitä eduskuntakäsittelyn solmu-kohtia seuraten.

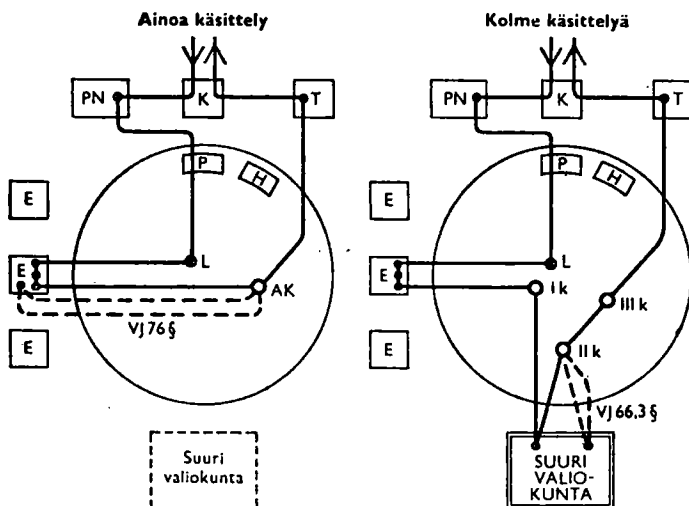
⁴ Ks. tästä alneistosta tarkemmin *Esko Rieppula — Jukka Kultalahti*, Hallituksen esitykset vaalikaudella 1970—1971. Selvitys eduskunnalle vaalikaudella 1970—1971 annettujen hallituksen esitysten valmistelusta ja eduskuntakäsittelystä. (Toistaiseksi julkaisematon käsikirjoitus)

⁵ Selkeimmin asia on ilmaistu lainsäädäntöaloitteiden osalta VJ 18,1 §:ssä.

⁶ Vrt. VJ 18,2 §.

⁷ Hallituksen ja kansanedustajien ohella asian käsittelyn voi saattaa eduskunnassa vireille eräissä tapauksissa myös pankki- ja valtiovarainvaliokunta sekä puhe-
miesneuvosto.

Asioiden käsittelyvaiheet eduskunnassa



K = kanslia, PN = puhemiesneuvosto, P = puhemies, L = lähetekeskustelu, E = erikolvallokunnat (12 kpl), AK = alnoa käsittely, I K = ensimmäinen käsittely, II K = toinen käsittely, III K = kolmas käsittely, T = tarkistajat, H = hallituksen tuolit.

(Lähde. Kastari, Suomen valtiosääntö (1977) s. 94.)

3. Lähetekeskustelu

Asian eduskunnalle ilmoittamista seuraavan valiokuntaan lähettämispäätöksen yhteydessä käytävän lähetekeskustelun eräänä alku-peräistavoitteena lieene ollut varmistaa kaikille edustajille tilaisuus lausua asiasta mielipiteensä jo ennen sen yksityiskohtaista käsittelyä eduskunnassa. Myöhemmin lähetekeskustelu on voitu nähdä myös sellaisille eduskuntaryhmille avautuvana vaikutuskanavana, joilla ei ryhmän pienuuden johdosta ole mahdollisuutta saada edustajaansa eduskunnan kaikkiin valiokuntiin.

Mutta lähetekeskustelu tarjoaa myös hallitukselle hyvän foorumin esitellä edustajansa välityksellä vireille panemaansa asiaa (esitystä) ja pyrkiä tätä kautta vaikuttamaan jo sangen varhaisessa vaiheessa sen eduskuntakäsittelyyn. Valtioneuvoston jäsenethän eivät voi — toisin kuin täysistunnoissa — olla mukana valiokuntatyöskentelyssä silloinkaan kun he itse ovat eduskunnan jäseniä. Näin ollen lähetekeskustelussa tapahtuvalla hallituksen edustajan esiintymisellä saat-
taa olla huomattavaa välillistä vaikutusta nimenomaan hallitusvas-

tuussa olevien eduskuntaryhmien jäsenten käyttäytymiseen asian myöhempien käsittelyvaiheiden aikana.

Mainitunkaltaisten näkökohtien lisäksi lähetekeskustelu voidaan nähdä myös opposition toimintamahdollisuuksia ja näkyvyyttä lisäävänä foorumina. Puuttumalla hallituksen esityksessä olevaan asiaan jo lähetekeskusteluvaiheessa oppositio voi suunnata iskunsa tuoreeltaan esityksen antaneeseen hallitukseen ja sen harjoittamaan politiikkaan. Tässä katsannossa lähetekeskustelu näyttäisi tarjoavan jopa muita eduskuntakäsittelyn vaiheita otollisemman tilaisuuden hallituksen ja opposition väliselle voimainkoetukselle ja keskinäisille vaikuttamisyrityksille.

Missä määrin lähetekeskustelua ja muita täysistuntokäsittelyvaiheita on todella käytetty hyväksi parlamentaarisessa toiminnassa hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä, selviää seuraavasta taulukosta. Siinä on ilmoitettu prosentuaaliset osuudet vaalikaudella 1970—1971 hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä käytetyistä puheenvuoroista eri täysistuntokäsittelyiden aikana.

Taulukko 1. Vaalikaudella 1970—1971 hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä täysistuntokäsittelyissä käytetyt puheenvuorot (%)

	Lähetekeskustelu	Ensimmäinen käsittely	Toinen käsittely	Kolmas ja ainoa käsittely
Puheenvuoroja käytetty	10.7	33.0	44.2	45.1
Puheenvuoroja ei käytetty	89.3	67.0	55.8	54.9
	100.0	100.0	100.0	100.0
(N)	(402)	(342)	(342)	(370)

Taulukon perusteella näyttäisi siis siltä, ettei täysistuntokäsittelyjä ole koettu ylipäättään tärkeäksi eduskuntatyössä ja että nimenomaan lähetekeskustelu on koettu niistä vähiten tärkeäksi. Puheenvuorojen käytöllä mitattuna täysistuntokäsittelyn merkitys näyttää koetun sitä suuremmaksi mitä lähemmäksi asian lopullista päätöksentekoa se sijoittuu. *Nelson W. Polsby*'n skaalalla eduskuntamme näyttäisi olevan tämän perusteella luokiteltavissa lähemmäksi transformatiivisia kuin areena -tyyppisiä laitoksia.⁸

⁸. Ks. tästä lähemmin *Jaakko Nousiainen*, Näkökohtia eduskunnan asemasta ja päätöksentekojärjestelmästä. *Politiikka* 2/1977 s. 113—131.

Eduskuntatyön uudistamiseen liittyviä näkökohtia

Sen ohella että edustajien mielenkiinnon intensiteetti vaihtelee eri täysistuntojen kesken, esiintyy eroja myös asiaryhmittäin. Tämä käy ilmi taulukosta 2, jossa tarkastelu ulottuu käsittelyvaiheiden ohella eri asiaryhmiin. Tämän mukaan selvästi muita kiinnostavammaksi täysistuntokäsittelyissä on koettu sosiaali- ja terveystaloudellinen lainsäädäntö, jolta osin lähetekeskustelua lukuunottamatta enemmän kuin puolessa hallituksen esityksiä asia on koettu täysistunnossa keskustelun arvoiseksi. Muiden asiaryhmien kohdalla ei näin korkeisiin osallistumisprosentteihin ole päästy vaan puheenvuorojen käyttö jää lähes kauttaaltaan kolmannenkin käsittelyn yhteydessä alle 50:n prosentin.

Vaikka näistä tiedoista käykin ilmi vain eri täysistuntokäsittelyn vaiheissa eduskunnassa hallituksen esityksiin suuntautunut mielenkiinto, voitaneen niistä kuitenkin tehdä jonkinlaisia päätelmiä sen suhteen missä määrin edellä esitetyt — tosin varsin olettamuksen varaiset — lähetekeskustelun tavoitteet ja tarkoitukset ovat käytännössä toteutuneet. Tässä mielessä tulokset ovat yksiselitteisen selvät: lähetekeskustelu ei näytä käytännössä toimivan enempää yksittäisten edustajien kuin eduskuntaryhmienkään vaikutuskanavana. Sen sijaan näistä tiedoista ei saada johtoa sen arvioimiseen, onko lähetekeskustelu toiminut — ja jos on, niin millaisena — hallituksen ja opposition välisenä keskustelufoorumina ja kohtaamispaikkana.

Tätä kysymystä voidaan yrittää selvittää taulukon 3 avulla. Sen perusteella voidaan näet tarkastella hallitus- ja oppositioryhmien

Taulukko 2. Hallituksen esitysten yhteydessä täysistunnoissa 1970—1971 käytetyt puheenvuorot esityksen alan mukaan ryhmiteltynä (%)

	Vero- lait	Tal. el. sään.	Sos- terv. pol.	Maat. pol.	Hallin. järj.	Muu lainsää- däntö	Valtion takauk.	Kans.- väl. sop.
Lähetekeskustelu (N)	6.6 (76)	18.2 (11)	18.7 (64)	9.1 (22)	8.2 (98)	14.3 (77)	0.0 (19)	8.6 (35)
Ensimmäinen käsittely (N)	26.7 (75)	10.0 (10)	55.9 (59)	42.1 (19)	29.2 (89)	35.4 (65)	0.0 (2)	8.7 (23)
Toinen käsittely (N)	38.7 (75)	20.0 (10)	66.1 (59)	52.6 (19)	34.8 (89)	60.0 (65)	50.0 (2)	0.0 (23)
Kolmas ja alnoa käsittely (N)	45.3 (75)	40.0 (10)	71.2 (59)	57.9 (19)	42.7 (89)	41.5 (65)	21.1 (19)	20.6 (34)

Taulukko 3. Täysistuntokäsittelyiden yhteydessä käytetyt puheenvuorot ja tehdyt muutosehdotukset hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä vaalikaudella 1970—1971 eduskuntaryhmittäin.

Puolue		Lähetekeskustelu		I K	
		Käyttö %	Lkm (ka) ¹	Käyttö %	Lkm (ka) ¹
KOK	Hallituksessa	—	—	—	—
	Oppositiossa	6,7 (402)	2,7 (27)	18,1 (342)	3,9 (62)
SKL	Hallituksessa	—	—	—	—
	Oppositiossa	0,3 (402)	2,0 (1)	2,6 (342)	1,2 (9)
RKP	Hallituksessa	1,2 (328)	3,0 (4)	7,3 (219)	2,3 (16)
	Oppositiossa	4,1 (74)	1,7 (3)	2,4 (123)	2,0 (3)
LKP	Hallituksessa	1,3 (311)	1,3 (4)	12,7 (118)	1,7 (15)
	Oppositiossa	1,1 (91)	1,0 (1)	4,8 (124)	1,2 (6)
KESK	Hallituksessa	40,0 (328)	2,5 (13)	11,4 (219)	2,3 (25)
	Oppositiossa	1,4 (74)	2,0 (1)	8,1 (123)	1,9 (10)
SMP	Hallituksessa	—	—	—	—
	Oppositiossa	6,7 (402)	2,3 (27)	21,6 (342)	4,3 (74)
SDP	Hallituksessa	4,9 (328)	2,6 (16)	16,0 (219)	3,7 (35)
	Oppositiossa	4,1 (74)	1,7 (3)	19,5 (123)	3,5 (24)
SKDL	Hallituksessa	1,1 (176)	5,0 (2)	9,7 (154)	2,3 (15)
	Oppositiossa	2,7 (226)	4,7 (6)	18,1 (188)	3,4 (34)

¹ Lkm (ka) = käytettyjen puheenvuorojen (tai ehdotusten) lukumäärä keskimäärin tilanteissa, joissa ko. puolue on käyttänyt puheenvuoroja (tai tehnyt ehdotuksia).

Eduskuntatyön uudistamiseen liittyviä näkökohtia

II K				III K		
Puhv. käyttö %	Lkm (ka) ¹	Muutosehd. käyttö %	Lkm (ka) ¹	Puhv. käyttö %	Lkm (ka) ¹	Muutosehd. käyttö %
—	—	—	—	—	—	—
26,3	3,6	11,4	2,2	24,3	4,1	9,2
(342)	(90)	(342)	(39)	(370)	(90)	(370)
—	—	—	—	—	—	—
2,6	1,3	0,6	2,0	0,3	1,0	0,0
(342)	(9)	(342)	(2)	(370)	(1)	(370)
7,4	1,8	0,9	1,0	5,4	3,3	2,7
(215)	(16)	(219)	(2)	(222)	(12)	(222)
7,1	1,4	0,0	0,0	3,4	2,0	0,0
(127)	(9)	(127)	(0)	(148)	(15)	(148)
8,4	1,5	1,9	1,3	8,6	1,5	2,7
(215)	(18)	(215)	(4)	(222)	(19)	(222)
7,1	1,4	0,0	0,0	10,8	1,2	6,1
(127)	(9)	(127)	(0)	(148)	(16)	(148)
19,1	2,4	1,9	1,3	16,7	3,2	3,6
(215)	(41)	(215)	(4)	(222)	(37)	(222)
17,3	2,6	1,6	1,0	19,7	1,8	8,8
(127)	(22)	(127)	(2)	(148)	(29)	(148)
—	—	—	—	—	—	—
32,8	4,0	24,9	2,1	35,7	4,1	31,4
(342)	(112)	(342)	(85)	(370)	(132)	(370)
20,9	2,8	3,3	2,0	24,3	2,6	4,1
(215)	(45)	(215)	(7)	(222)	(54)	(222)
21,3	3,4	3,9	1,6	23,7	2,5	7,4
(127)	(27)	(127)	(5)	(148)	(35)	(148)
21,6	2,5	7,4	1,7	20,4	3,6	8,5
(148)	(32)	(148)	(11)	(142)	(29)	(142)
25,3	2,9	10,8	3,2	24,6	4,3	12,3
(194)	(49)	(194)	(21)	(228)	(56)	(228)

käyttäytymistä läpi kaikkien täysistuntokäsittelyn vaiheiden. Lähetekeskustelun osalta ryhmäkohtaisessa tarkastelussa paljastuu ensiksi-kin, ettei mikään eduskuntaryhmä näytä kokeneen sitä itselleen tärkeäksi enempää hallituksessa kuin oppositiossa ollessaan. Lähetekeskustelua huomattavasti tärkeämmäksi foorumiksi näyttävät sen sijaan oppositiossa koko vaalikauden olleet SMP:n ja KOK:n eduskuntaryhmät kokeneen ennen muuta kolmannen käsittelyn, jossa yhteydessä niiden aktiivisuus niin puheenvuorojen käytöllä kuin tehdyillä ehdotuksilla mitattuna on ollut selvästi hallitusvastuussa olleita eduskuntaryhmiä suurempi. Lähetekeskustelun suuntaan tehtävät johtopäätökset ovat kuitenkin selvät: siitä ei ole käytännössä muodostunut myöskään hallituksen ja opposition välistä kohtaamispaikkaa, vaan hallituksen ja opposition välinen dialogi on siirtynyt eduskuntakäsittelyn myöhempiin vaiheisiin.

4. Esitysten käsittely erikoisvaliokunnissa

Lähetekeskustelumahdollisuuden sisältävästä täysistuntokäsittelystä hallituksen esitys toimitetaan aina jonkin erikoisvaliokunnan valmisteltavaksi (VJ 63 ja 64 §§).

Valiokuntatyölle kansanedustuslaitosten piirissä yleisesti annettua merkitystä osoittaa mm. se, että parlamentteja on usein luonnehdittu sen mukaan millaista roolia valiokunnat näyttelevät niiden sisäisessä työskentelyssä. Jo edellä mainittu parlamenttien luokittelu transformatiivisten ja areena -tyyppisten laitosten ääripäihin viittaa implisiittisesti tähän. Eksplisiittisesti tämä tulee kuitenkin esille niissä luonnehdinnoissa, joissa valiokuntalaitoksen asemaan viitaten puhutaan jopa erityisestä valiokuntaparlamentarismista.⁹ Suomen eduskuntaa on luonnehdittu tässä suhteessa ääripisteiden väliin jääväksi järjestelmäksi¹⁰, jossa kuitenkin on nähty selvää valiokuntasuuntautuneisuutta.¹¹

Kuvan siitä, miten hallituksen esitykset ovat jakaantuneet eduskunnassa erikoisvaliokuntien valmisteltavaksi vaalikaudella 1970—1971, saamme seuraavasta asetelmasta.

⁹ Ks. esim. *Kastari*, Suomen valtiosääntö s. 72.

¹⁰ Näin juuri *Kastari* ib.

¹¹ Ks. *Nousiainen*, ma s. 117—119.

Eduskuntatyön uudistamiseen liittyviä näkökohtia

Erikoisvaliokuntien osallistuminen hallituksen esitysten valmisteluun vaalikaudella 1970—1971.

	fr	%
Perustuslakivaliokunta	18	4.5
Lakivaliokunta	35	8.7
Ulkoasiainvaliokunta	38	9.5
Valtiovarainvaliokunta	130	32.3
Pankkivaliokunta	6	1.5
Talousvaliokunta	25	6.2
Laki- ja talousvaliokunta	30	7.5
Sivistysvaliokunta	40	10.0
Maa- ja metsätalousvaliokunta	21	5.2
Työväenasiainvaliokunta	0	0.0
Sosiaalivaliokunta	51	12.7
Kululaitosvaliokunta	5	1.2
Puolustusasiainvaliokunta	3	0.8
	402	100.1

Verrattaessa asetelmaa vastaavaan hallituksen esitysten esittelyn suorittaneista ministeriöistä laadittuun¹² havaitaan jopa yllättävän suurta vastaavuutta esittelyn suorittaneen ministeriön ja asian eduskuntavalmistelusta vastanneen valiokunnan välillä. Esittelyvolyyymilla saatujen 'superministeriöiden' tapaan eduskunnastakin löytyvät niitä vastaavat 'supervaliokunnat'. Voimakas keskinäinen yhteys on ollut nimenomaan kolmella 'superministeriöllä' ja '-valiokunnalla' eli: valtiovarainministeriöllä ja valtiovarainvaliokunnalla, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja sosiaalivaliokunnalla sekä opetusministeriöllä ja sivistysvaliokunnalla. Näiden kolmen valiokunnan yhteiseksi osuudeksi vaalikauden aikana annettujen hallituksen esitysten valmistelusta tulee peräti 55 prosenttia.¹³ — Eräs eduskuntatyöhön liittyvä ongelma näyttäisi tämän mukaan olevan valmistelutyön epätasainen jakautuminen eri valiokuntien kesken ja asioiden ehkä kohtuullista suurempi keskittyminen nimenomaan yhden valiokunnan, valtiovarainvaliokunnan, valmisteltavaksi.

Merkittävän vaiheen asian eduskuntakäsittelyssä muodostaa erikoisvaliokunnissa tapahtuva *asiantuntijoiden kuuleminen* ja *muu valiokunnan ulkopuolinen tietojen hankinta*.

¹² Ks. *Rieppula — Kultalahti*, mainittu käsikirjoitus.

¹³ Puheena olevien valiokuntien yhteydessä mainittujen ministeriöiden osuus hallituksen esitysten esittelystä oli jokseenkin samaa luokkaa eli 55.2 %.

Asiantuntijakuulemisen yleisyyttä osoittavat myös puheena olevan tutkimusaineiston erittelystä saadut tulokset. Valiokunnissa käsitellyistä 372 hallituksen esityksestä lähes kahdessa kolmasosassa (64.0 %:ssa) oli kuultu yhtä tai useampaa ulkopuolista asiantuntijaa valiokuntakäsittelyn yhteydessä. Noin puolessa näistä tapauksista kuultujen asiantuntijoiden määrä on vaihdellut 1—3 henkilön välillä.¹⁴

• Erikoisvaliokunnissa tapahtuneelle asiantuntijoiden kuulemiselle on ollut tunnusomaista myös varsin voimakas asiaryhmäkohtainen keskittyminen ja tyypittyminen. Asiantuntijoita on näet kuultu poikkeuksetta kansainvälisten sopimusten hyväksymisen ja niiden voimaansaattamislakien käsittelyn yhteydessä (100.0 %) samoin kuin lähes aina sosiaali- ja terveystalouden lainsäädännön käsittelyn yhteydessä (98.3 %).

Varsin yleisesti asiantuntijoita on käytetty myös valtuuslakien (90.0 %) ja maatalouspoliittisen lainsäädännön (80.0 %) valiokuntakäsittelyssä, kun taas jossain määrin yllättävää on todeta mm. verolainsäädännön ja muun valtiontalouden hoitoon liittyvän lainsäädännön yhteydessä asiantuntijakuulemisen olleen peräti harvinaista (4.0 %). Valtion takausten ja lainanottovaltuuksien käsittelyssä asiantuntijakuulemisia ei ole suoritettu valiokunnissa lainkaan (ks. taulukko 4).

Taulukko 4 valaisee myös hallituksen esityksen aihepiirin (alan) ja valiokunnissa tapahtuneen asiantuntijakuulemisen keskinäistä yhteyttä. Siitä näet käy ilmi, kuinka montaa asiantuntijaa esitysten käsittelyn tässä vaiheessa on keskimäärin aloittain kuultu. Taulukko osoittaa asiantuntijoiden määrällisenkin kuulemisen olleen laajaa sosiaali- ja terveystalouden lainsäädännön, hallinnon uudelleen järjestämisen (mukaan luettuna virkamiespalkkaukseen liittyvät asiat) ja maatalouspoliittisen lainsäädännön yhteydessä. Lukujen voitaneen tulkita heijastavan ainakin osittain mainittuihin aloihin liittyvien asiakysymysten merkitystä ja tärkeyttä, osittain taas ehkä johtuvan näillä aloilla toimivista lukuisista kansalaisjärjestöistä ja muista intressitahoista, joita eduskunnan valiokunnissa on perinteisesti kuultu uuden lainsäädännön valmistelun yhteydessä.

Taulukon 5 perusteella voidaan puolestaan tarkastella, keitä erikoisvaliokuntien kuulemat asiantuntijat ovat olleet ja missä omi-

¹⁴ Ks. Rieppula — Kultalahti, mainittu käsikirjoitus.

Taulukko 4. Asiantuntijoiden kuuleminen erikoisvaliokunnissa hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä vaalikaudella 1970—1971 esitysten alan mukaan ryhmiteltyinä (%).

	Vero- lait	Tal.el. säänn.	Sos.-terv. pol.	Maat. pol.	Hallinnon järj.	Muu lain- sääädäntö	Valtion takauk.	Kans.väl. sopimukset	Yhteensä
Kuultu asian- tuntijoita (%)	4,0	90,0	98,3	80,0	71,1	83,1	0,0	100,0	64,0
Kuultujen asian- tuntijoiden luku- määrä (keskiarvo)	0,1	2,5	6,6	4,6	5,4	4,7	0,0	2,6	3,7
(N)	(75)	(10)	(59)	(20)	(90)	(65)	(19)	(34)	(372)

193

naisuudessa he kuulemisen aikana ovat lähinnä esiintyneet. Kuten siitä havaitaan tapaukset, joissa henkilöä on kuultu pelkästään yksityisenä asiantuntijana/henkilönä, ovat melko harvinaisia. Pääsääntönä voidaan siten todeta asiantuntijoiden kuulemisessa olevan kysymys ennen kaikkea tietyn henkilön välityksellä tapahtuva valtiollisen tai muun yhteiskunnallisen toimielimen tahi intressitahon kuuleminen.

Taulukko 5. Erikoisvaliokunnissa asiantuntijoina kuultujen henkilöiden edustamat toimielimet ja kuulemiskerrat hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä vaalikaudella 1970—1971.

Toimielin	Kuulemis-	fr	ja	%
Esitellyt ministeriö		225		60,4
Muu ministeriö		109		29,3
Keskusvirasto		45		12,1
Muu alempi viranomainen		77		20,7
Komitea		7		1,9
Muu julkinen yhteisö		55		14,8
Kunnallinen keskusjärjestö		63		16,9
Työmarkkinajärjestö		55		14,8
Muu etujärjestö		62		16,7
Muu yhteisö		32		8,6
Yksityinen asiantuntija/henkilö		30		8,1

(N = 372)

Yllä olevasta taulukosta selviää myös, millaisen lisäinformaation varassa hallituksen esityksen valmistelu on erikoisvaliokunnissa tapahtunut vaalikaudella 1970—1971. Voittopuolisesti sen antamisesta ovat huolehtineet joko esityksen valmistelleet tai muutoin esityksen valmistelun kanssa läheisesti tekemisiin joutuneet viranomaiset. Menettelyn 'korporativisoitumisesta', josta valtionhallintoa ja yhteiskunnallista päätöksentekoa on viime aikoina eri yhteyksissä moitittu, ei ainakaan eduskunnan erikoisvaliokuntien asiantuntijakuulemisissa voi nähdä jälkeäkään. Arvostelua voitaisiin nähdäkseni esittää pikemminkin päinvastaiseen suuntaan: eikö valmisteluvaltaa jo omaavien viranomaisten vaikutus eduskunnan päätöksentekoon voimistu tätä kautta entisestään ja eikö olisi tavoiteltavampaa pyrkiä ottamaan nykyistä enemmän jo päätöksen valmisteluvaiheessa huomioon päätöksen kohteena olevien tahojen mielipiteet ja näkökohdat epäonnistuneiden ratkaisujen minimoimiseksi?

Erikoisvaliokuntien hankkiman lisäinformaation ei tarvitse kuitenkaan rajoittua pelkästään asiantuntijakuulemisen muodossa tapahtuvaksi. Valiokunnilla on näet mahdollisuus hankkia tietoja suoraankin viranomaisilta ja laitoksilta (VJ 53 §). Niin ikään valiokunnat voivat käyttää hyväkseen eduskunnan sisäistä työnjakoa lisäinformaation saamiseksi pyytämällä lausunnon käsiteltävänä olevasta asiasta tai sen määrätystä osista toiselta eduskunnan erikoisvaliokunnalta (ETyöj 22,2 §).

Vaalikaudella 1970—1971 valiokunnat ovat kuitenkin käyttäneet tätä oikeuttaan peräti harvoin. Ainoastaan neljässä (4) tapauksessa ne ovat pyytäneet tällaisen ulkopuolisen viranomaislausunnon, joten kaikista hallituksen esityksistä nämä tapaukset edustavat vain yhtä prosenttia.

Sen sijaan erikoisvaliokunnat ovat olleet huomattavasti aktiivisempia hankkimaan lausuntoja niiden valmisteltavana olleista hallituksen esityksistä eduskunnan toisilta valiokunnilta. Pankkivaliokuntaa lukuun ottamatta tätä mahdollisuutta ovat käyttäneet hyväksi kaikki valiokunnat niin että joka kymmenennen esityksen valmistelun yhteydessä tällainen toisen valiokunnan lausunto on hankittu.¹⁵ Muita useammin tällaista kuulemista ovat suorittaneet valtiovarain-, ulkoasiain- ja (suhteellisesti ottaen) kulkulaitos- ja puolustusasiainvaliokunnat.¹⁶

VJ 87 §:n mukaan hallituksen esitykset on otettava sekä täysistunnossa että valiokunnissa ensimmäisenä käsiteltäväksi. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö samaa asiaa koskevaa eduskuntaaloitetta voitaisi käsitellä hallituksen esityksen yhteydessä. Kun valiokuntakäsittelystä on nimenomaan säädetty, että samaa asiaa koskevat valiokuntaan lähetetyt aloitteet on käsiteltävä toistensa yhteydessä ja niistä on annettava yhteinen mietintö (ETyöj 20 §), voitaneen tämä tulkita koskemaan myös hallituksen esityksiä ja aloitteita eli samaa asiaa koskevana nekin on käsiteltävä valiokunnassa toistensa yhteydessä ja niistä on annettava yhteinen mietintö.

Hallituksen esitysten valiokuntavalmistelun yhteydessä käsiteltiin vaalikaudella 1970—1971 samanaikaisesti kaikkiaan 172 laki- ja 160 toivomusaloitetta. Lakialoitteita käsiteltiin kaikkiaan 67:n ja toivomusaloitteita 39:n hallituksen esityksen yhteydessä.

Käsiteltyjen aloitteiden osalta ei löytynyt merkittäviä eroja hallitus- ja oppositior ryhmien kesken enempää niiden tekemisen kuin hyväk-

¹⁵ Ks. *Riepula — Kultalahti*, mainittu käsikirjoitus.

¹⁶ Em. käsikirjoitus.

sytyksi tulleidenkaan osalta. Tavoitellun lopputuloksen kannalta aloitteilla on ollut varsin vähän menestystä: toivomusalioitteista ei ole hyväksytty ainoatakaan ja vain viidellä (5) lakialoitteella on saatu muutetuksi hallituksen esitystä aloitteessa esitettyyn suuntaan.¹⁷

Tiedot siitä, millaisiin ponsilausumiin valiokuntavalmistelussa on vaalikaudella 1970—1971 päädytty, sisältyvät seuraavaan asetelmaan.

Erikoisvaliokunnan ponsilausuma hallituksen esityksen valmistelusta vaalikaudella 1970—1971.

	fr	%
Ehdotetaan kokonaan hylättäväksi	1	0.3
Ehdotetaan hyväksyttäväksi muutettuna asiasisällön osalta	93	25.0
Ehdotetaan hyväksyttäväksi 'muodollisesti' muutettuna	25	6.7
Ehdotetaan hyväksyttäväksi muuttamattomana	253	68.0
	372	100.0

Vaikka ponsilausumissa onkin päädytty voittopuolisesti esittämään esityksen hyväksymistä muuttamattomana, on asiallisia muutoksia edellytetty tehtäväksi kuitenkin lähes joka neljännes esityksen yhteydessä. Tätä määrää voitaneen pitää jopa yllättävän korkeana. Tulos vahvistanee myös kuvaa Suomen eduskunnasta valiokuntasuuntautuneena laitoksena¹⁸ — näin varsinkin, jos vertaamme valiokuntavalmistelua ja täysistuntokäsittelyä toisiinsa. Kuvaa vahvistaa vielä se, ettei valiokunnan ponsilausuma välttämättä kerro koko totuutta asian valiokuntakäsittelystä, koska valiokunnassa vähemmistöön jääneet ovat voineet omassa vastalauseessaan tai eriävässä mielipiteessään (ETYöj 19,4 §) esittää enemmistökannasta poikkeavan mielipiteensä.

On jokseenkin luonnollista, että nimenomaan oppositioryhmien edustajat ovat pyrkineet saamaan valiokuntakäsittelystä aikaan suurempia muutoksia kuin mihin hallitusta kannattavat ryhmät ovat olleet valmiita.¹⁹ Sen sijaan 'suomalaiseen parlamentarismiin' kuuluvana

¹⁷ Ks. Riepula — Kultalahti, mainittu käsikirjoitus. — Hallituksen esityksen muuttamista koskevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön kehittymisestä ks. Esko Riepula — Pekka Kurikka, Rinnakkaisaloitteiden käytössä ja käyttöedellytyksissä tapahtuneet muutokset. Oikeus 2/1976 s. 63—70.

¹⁸ Ks. edeltä s.

¹⁹ Ks. Riepula — Kultalahti, mainittu käsikirjoitus.

omalaatuisena piirteenä on havaittu hallitusvastuussakin olevien puolueiden eduskuntaryhmien antavan edustajilleen varsin väljät kädet hallituksen esityksen sisältöön nähden, mikä on johtanut usein myös hallitusvastuussa olleet eduskuntaryhmät eri puolille 'barrikaadia' hallituksen esityksen valiokuntavalmistelussa.²⁰ Valiokuntavalmisteluun liittyvänä piirteenä tuli tutkimuksessa myös esille kvalifioitua lainsäätämismenettelyä koskevien vaatimusten yhdistyminen osaksi opposition toimintapolitiikkaa hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä.²¹

5. Ehdotusten ensimmäinen käsittely

Ensimmäisen käsittelyn yhteydessä edustajat ovat olleet siis keskimääräisesti aktiivisempia puheenvuorojen käyttäjiä kuin lähetekeskustelussa (taulukko 1). Tässä käsittelyvaiheessa ovat tulleet esille myös hallitus- ja oppositiorintaman väliset vastakohtaisuudet selvemmin kuin lähetekeskustelussa; ovathan vaalikauden 'pääoppositioryhvät' SMP ja KOK käyttäneet puheenvuoroja ensimmäisen käsittelyn yhteydessä selvästi muita ryhmiä enemmän (taulukko 3).²²

Koska esitysehdotusten ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä ei tehdä päätöksiä, vaan edustajille annetaan vain tilaisuus »lausua mielensä asiasta» (VJ 66,2 §), ainoaksi mittariksi eduskunnan aktiivisuudesta ja vaikutuksesta hallituksen esityksen käsittelyyn jää tässä vaiheessa edellisen kaltainen käytettyjen puheenvuorojen määrällinen erittely ja niiden sisältöön kohdistuva laadullinen analyysi. Puheenvuorojen laadulliseen sisältöön tässä ei kuitenkaan kiinnitetä enemmälti huomiota. Tämän käsittelyvaiheen aikana esille tulleet muutוסvaatimuksia ei ole myöskään rekisteröity, vaikka puheenvuorot luonnollisesti sisältävätkin usein lausumia, joissa vaaditaan esityksen sisällön muuttamista haluttuun suuntaan.

6. Käsittely suuressa valiokunnassa

Asian käsittely suuressa valiokunnassa tapahtuu sen erikoisvaliokunnan mietinnön pohjalta, joka on ollut käsittelyn pohjana jo ensimmäisessä käsittelyssä. Suuri valiokunta ei ole kuitenkaan sidottu eri-

²⁰ Em. käsikirjoitus.

²¹ Tästä enemmän em. käsikirjoituksessa.

²² Vrt. kuitenkin tästä poikkeuksen muodostavaa SKL:n ryhmää.

koisvaliokunnan valmisteluun vaan se voi poiketa siitä haluamallaan tavalla edellyttäen että poikkeamisesta on tehty asianmukainen muutosehdotus.²³ Koska suuren valiokunnan toimivalta ulottuu ainoastaan lakiehdotusten käsittelyyn²⁴, on vaalikaudella 1970—1971 eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä (n = 402) jäänyt vaille suuren valiokunnan mietintöä 60 esitystä. Näistä 30 on ollut sellaisia, etteivät ne ole sisältäneet lakiehdotusta, toiset 30 taas sellaisia, etteivät ne ole ehtineet suuren valiokunnan käsittelyyn ennen vaalikauden päättymistä.

Yleiskuvan suuren valiokunnan käsittelyn vaikutuksista suhteessa hallituksen esitykseen ja erikoisvaliokunnan mietintöön saamme alla olevasta asetelmasta. Siitä havaitaan suuren valiokunnan yhtyneen valtaosaltaan erikoisvaliokunnan mietinnön lopputulokseen. Näin on ollut asia käytännössä myös asetelman osoittamassa hylkäystapauksessa: suuri valiokunta on vain yhtynyt erikoisvaliokunnan vastaavan sisältöiseen mietintöön. Kannattaa kuitenkin huomata, että noin joka kymmenennen esityksen kohdalla suuren valiokunnan valmistelu on päättynyt erikoisvaliokunnan mietinnöstä tavalla tai toisella poikkeavaan lopputulokseen.

*Suuren valiokunnan ponsilausumat hallituksen esityksistä
vaalikaudella 1970—1971*

	fr	%
HE esitetään hylättäväksi	1	0.3
Ehdotetaan hyväksyttäväksi erikoisvaliokunnan mietinnön mukaisena	306	89.5
Ehdotetaan hyväksyttäväksi erikoisvaliokunnan mietinnöstä poikkeavasti	35	10.2
	342	100.0

Niistä kolmestakymmenestäviidestä (35) hallituksen esityksestä, joissa suuren valiokunnan kanta on poikennut asiaa aikaisemmin valmistelleen erikoisvaliokunnan kannasta, on kaksikymmentäneljä (24) ollut sellaisia, joissa sekä erikoisvaliokunta että suuri valiokunta ovat halunneet muutoksia hallituksen esitykseen, mutta erikoisvaliokunnan tekemät muutosesitykset eivät ole tyydyttäneet täysin suurta valiokuntaa. Lisäksi yhdessä (1) tapauksessa suuri valiokunta on esittänyt osan hallituksen esitykseen sisältyneistä lakiehdotuksista

²³ Ks. Riepula — Kurikka, ma.

²⁴ Ks. VJ 42 § verrattuna VJ 66—71§§:iin.

hylättäväksi. Lopuissa kymmenessä (10) tapauksessa suuri valiokunta on ollut erikoisvaliokuntaa kriittisempi hallituksen esitykseen nähden: se on halunnut niihin muutoksia silloinkin, kun asiaa aikaisemmin valmistellut erikoisvaliokunta on päätenyt esittämään mietinnössään hallituksen esityksen hyväksymistä asiallisesti muuttamattomana. Suuren valiokunnan itsenäinen rooli lakiesitysten valmistelussa on tullut siten esille korosteisimmin juuri näiden kymmenen tapauksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen käsittely suuressa valiokunnassa ei kuitenkaan välttämättä pääty — kuten on laita erikoisvaliokuntien kohdalla — mietinnön antamiseen. Antamansa mietinnön jälkeenkin suuri valiokunta näet saattaa joutua käsittelemään asiaa, mikäli sen ehdotusta ei muuttamattomana hyväksytä toisessa käsittelyssä. Tällöin lakiehdotus toimitetaan takaisin suureen valiokuntaan, »jonka tulee puoltaa ehdotusta semmoisenaan tahi muutettuna taikka esittää se hylättäväksi» (VJ 66,3 §). Lakiehdotus on siten suuren valiokunnan käsiteltävänä uudestaan koko laajuudessaan. Valiokunnan uuden mietinnön, ns. a-mietinnön, sisältöä eivät rajoita mitkään sen aikaisemmat kannanotot.²⁵ Suurella valiokunnalla on siten periaatteessa mahdollisuus saattaa asian käsittely täysin uusille raiteille vielä tässä vaiheessa.

Asian palauttaminen suureen valiokuntaan a-mietinnön antamista varten on ollut kuitenkin hallituksen esitysten osalta vaalikaudella 1970—1971 varsin harvinaista. Ainoastaan neljässä (4) tapauksessa tähän on jouduttu turvautumaan ja näistäkin kolmessa suuri valiokunta on yhtynyt toisessa käsittelyssä sen mietintöön tehtyihin muutosesityksiin ja muuttanut siten omaa kantaansa. Vain kerran valiokunta on pysynyt a-mietinnössä aiemmassa kannassaan, mikä sittemmin on tullut myös eduskunnan päätökseksi jatkettussa toisessa käsittelyssä. Jatkettun toisen käsittelyn menettely, johon a-mietinnön antamismahdollisuus liittyy, ei näyttäydy siten puheena olevan aineiston valossa kovinkaan tärheelliseltä.

7. Ehdotusten toinen käsittely

Asian toisessa käsittelyssä on käsittelyn pohjana suuren valiokunnan mietintö. Yleiskeskustelun ohella tässä käsittelyssä tehdään päätökset lakiehdotuksen eri kohdista (VJ 66,3 §), mikä merkitsee lakiehdotuksen sisällön ja sanamuodon lopullista kiinni lyömistä.

²⁵ Ks. *Kastari*, mt s. 98.

Tässä käsittelyvaiheessa avautuu edustajille myös ensimmäisen ker-
ran mahdollisuus tehdä muutosehdotuksia täysistunnossa esityksen
sisältöön.

Mikäli toisen käsittelyn yhteydessä eduskunnan päätökset ovat
suuren valiokunnan mietinnön mukaisia — kuten ne ovat ainakin vaali-
kaudella 1970—1971 valtaosaltaan olleet ²⁶ — tämä käsittelyvaihe
päätyy tähän. Jos taas — kuten silloin tällöin tapahtuu — eduskun-
nan päätös poikkeaa suuren valiokunnan mietinnöstä, asia joutuu
takaisin suureen valiokuntaan, joka laatii siitä edellä puheena olleen
a-mietinnön, minkä jälkeen eduskunnassa suoritetaan ns. jatkettu
toinen käsittely tuon mietinnön pohjalta, jolloin eduskunnan on hy-
väksyttävä joko a-mietinnön mukainen suuren valiokunnan kanta tai
pysyttävä aikaisemmassa kannassaan.²⁷ Vasta tämän jälkeen voidaan
toinen käsittely julistaa näissä tapauksissa päättyneeksi (VJ 66,3 §).

Analyysoitaessa eduskunnan aktiivisuutta hallituksen esitysten kä-
sittelyn yhteydessä on huomiota kiinnitettävä toisen käsittelyn osalta
sekä siinä yhteydessä käytettyihin puheenvuoroihin että tehtyihin muu-
tosehdotuksiin. Kuten edeltä olemme havainneet, puheenvuorojen
käytön intensiteetti kasvaa voimakkaasti edettäessä täysistuntokäsit-
telyissä kohti ratkaisevaa kolmatta käsittelyä. Niinpä toisen käsitte-
lyn yhteydessä puheenvuorojen käyttö on ollut lähes kauttaaltaan
aktiivisempaa kuin ensimmäisen käsittelyn ja lähetekeskustelun yhtey-
dessä (taulukko 2). Myös hallitus- ja oppositioryhmien eroavuudet
ovat tässä käsittelyvaiheessa tulleet aikaisempaa selvemmin esille,
mistä voitaneen päätellä nimenomaan oppositioryhmien kokevan
tämän käsittelyvaiheen sitä edeltäviä vaiheita tärkeämmäksi esiin-
tymis- ja vaikuttamisfoorumiksi.

Viimeksi mainittu ilmenee myös toisen käsittelyn yhteydessä teh-
dyistä muutosehdotuksista. Nehän ovat varsin selvästi keskittyneet
kahden pääoppositioryhmän (SMP ja KOK) kohdalle (taulukko 3).
Huomiota kiinnittää myös se, miten oppositioasema on aktivoinut
tässä suhteessa nimenomaan SKDL:n toimintaa: sekä puheenvuoro-
jen käytössä että muutosehdotusten tekemisessä ryhmän aktiivisuus
on ollut huomattavasti suurempaa oppositio- kuin hallitusvastuun kau-
della (taulukko 3).

Yleisesti voitaneen siten todeta toisen käsittelyn muodostavan
käytännössä oppositioryhmille tärkeän esiintymis- ja vaikuttamis-

²⁶ Ks. edeltä s.

²⁷ Ks. mm. *Kauko Sipponen*, *Lainsäädäntövalta* (Suomen kansanedustuslaitok-
sen historia XI, Helsinki 1977) s. 60.

foorumin ainakin hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä. Mutta käsittelyvaihe on tärkeä myös hallituksen esitysten takana oleville ryhmille: ratkaistaanhan siinä aina lopullisesti esityksen yksityiskohmainen sisältö. Niiden oppositiorhymiä heikompi aktiivisuus tämän käsittelyvaiheen aikana voidaan selittää ehkä sillä, että useimmissa tapauksissa näille ryhmille riittää hallituksen esityksen takana seisominen ja tehtyjen muutosesitysten torjuminen mahdollisten äänestysten yhteydessä.

Hyväksytyksi tulleilla muutosehdotuksilla mitattuna opposition aktiivisuus toisen käsittelyn yhteydessä on jäänyt jokseenkin tuloksettomaksi. Niinpä esimerkiksi vaalikauden 1970—1971 aikaiset pääoppositiopuolueet (SMP ja KOK) eivät ole saaneet tässä käsittelyvaiheessa ainoatakaan muutosehdotustaan eduskunnan päätökseksi.

Kuvan siitä, missä määrin muutosehdotuksia on toisessa käsittelyssä kaiken kaikkiaan tehty ja miten ne ovat jakaantuneet eri asiaryhmien kesken, saamme taulukosta 6. Siitä havaitaan niiden keskittyneen lähinnä kolmeen asiaryhmään: sosiaali- ja terveystalouteen lainsäädäntöön, verolaki- ja muihin valtiontalouden hoitoon liittyviin esityksiin sekä ryhmään muu lainsäädäntö. Toisaalta täysin vaille muutosehdotuksia ovat jääneet valtion takauksia ja lainanottovaltuuksia sekä kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja niiden voimaansaattamista koskevat esitykset.

Toisessa käsittelyssä on vaalikaudella 1970—1971 tullut hylätyksi vain yksi hallituksen esitys. Se on tapahtunut edeltäneen valiokuntavalmistelun mukaisesti. Muutoksia tässä vaiheessa on tehty kaikkiaan viiteen (5) esitykseen, kun taas muut tämän käsittelyvaiheen kautta kulkeneet esitykset ($n = 336$) ovat tulleet sellaisenaan hyväksytyiksi joko ilman äänestystä tai äänestyksen jälkeen seuraavan asetelman osoittamalla tavalla.

*Toisen käsittelyn päätökset hallituksen esityksistä
vaalikaudella 1970—1971*

	fr	%
Hylätty ilman äänestystä	0	0.0
Hylätty äänestyksen jälkeen	1	0.3
Osa hylätty ilman äänestystä	3	0.9
Osa hylätty äänestyksen jälkeen	2	0.6
Hyväksytty kokonaan ilman äänestystä	235	68.7
Hyväksytty kokonaan äänestyksen jälkeen	101	29.5
	342	100.0

Taulukko 6. Toisen ja kolmannen/ainoan käsittelyn yhteydessä tehtyjen muutosehdotusten jakaantuminen hallituksen esityksen alan mukaan vaalikaudella 1970—1971 %).

Esityksen ala	Toinen käsittely	Kolmas/ainoa käsittely
Verolait ja muu valtiontalouden hoitoon liittyvä lainsäädäntö (N)	38,7 (75)	40,0 (75)
Talouselämän säännöstely ja valtuuslait (N)	10,0 (10)	30,0 (10)
Sosiaali- ja terveystaloudellinen lainsäädäntö (N)	47,5 (59)	61,0 (59)
Maatalouspoliittinen lainsäädäntö (N)	31,6 (19)	47,4 (19)
Hallinnon järjestäminen (ml. virkamiespalkkaus) (N)	20,2 (89)	36,0 (89)
Muu lainsäädäntö (N)	38,5 (65)	38,5 (65)
Takaussitoumukset ja valtion lainanotto (N)	0,0 (2)	10,5 (19)
Kansainväliset sopimukset ja niihin liittyvä lainsäädäntö (N)	0,0 (23)	0,3 (34)
Kaikista (N)	31,3 (342)	37,3 (370)

8. Ehdotusten ratkaiseva kolmas/ainoa käsittely

Kolmannessa käsittelyssä, joka tapahtuu aikaisintaan kolmantena päivänä toisen käsittelyn päättymisestä, asia esitellään lopullisesti ratkaistavaksi (VJ 66,6 §). Vaihtoehtoina ovat joko asian hyväksyminen sen toisessa käsittelyssä saamassa muodossa tai hylkääminen. Ns. ainoan käsittelyn asioissa lopullinen päätös tehdään joko mainitussa ainoassa täysistuntokäsittelyssä tai, tulo- ja menoarvion osalta, ns. jatkatussa ainoassa käsittelyssä. Juuri päätöksen ratkaisevan luonteen ja lopullisuuden vuoksi kolmatta ja ainoaa käsittelyä on tarkasteltu tässä yhteydessä samaan ryhmään kuuluvina.

Sekä käytettyjen puheenvuorojen että tehtyjen ehdotusten määrillä mitattuna kuva aktiivisuuden lisääntymisestä tultaessa esitysten käsittelyssä kohti ratkaisevaa vaihetta vahvistuu (taulukko 3). Myös hallitus- ja oppositioasetelmien vastakohtaisuus näyttää saavuttaneen tässä käsittelyvaiheessa huipentumansa. Erityisesti SMP:n eduskuntaryhmä on jatkanut esiintymistään tässä vaiheessa jopa kasvaneella innolla, vaikka ainoan käsittelyn asioita lukuun ottamatta esityksiin ei olekaan enää voitu tehdä asiallisia muutoksia. Ryhmän runsaiden ehdotusten on siten ollut suuntauduttava joko esitysten hylkäämiseen tai hyväksyttyjen lakien lepäämään jättämiseen tahi ponsilausemaesityksiin.

Ratkaisevassa kolmannessa/ainoassa käsittelyssä tehtyjen ehdotusten määrästä ja aloittaisesta jakautumasta saamme kuvan taulukosta 6. Tehtyjen ehdotusten kokonaismäärää voidaan pitää jopa yllättävän korkeana; onhan niitä tehty noin joka kolmannen esityksen yhteydessä.

Esitysten aloittaisessa tarkastelussa huomio kiintyy ennen muuta sosiaali- ja terveystalouden lainsäädännön kohtaan, joita osin useamman kuin joka toisen esityksen yhteydessä on tehty ehdotus kolmannessa käsittelyssä joko esityksen hylkäämisestä, hyväksytyn lain lepäämään jättämisestä tai perusteluponnen liittämistä eduskunnan vastaukseen. Muita alttiimpia tällaisille ehdotuksille ovat olleet myös maatalouspoliittinen ja verolainsäädäntö.

Paine ratkaisevan kolmannen/ainoan käsittelyn yhteydessä tehdyissä ehdotuksissa on kohdistunut ennen muuta perustelulauseumiin. Näistä puolestaan yksi oppositioryhmä (SMP) on tehnyt yli puolet. Sama ryhmä on tehnyt eniten myös hylkäysehdotuksia. Vaikka SMP:n ohella KOK:n eduskuntaryhmä on ollut tässä vaiheessa ahkera ehdotusten tekijä, kuvaa oppositioryhmien tämänkaltaisesta yleisestä roolista himmentää SKL:n ryhmän käyttäytyminen; se ei ole näet tehnyt tässä käsittelyvaiheessa minkäänlaisia ehdotuksia. Toisaalta taas vaalikaudella 1970—1971 hallitusvastuussa ollut SKDL:n ryhmä kiipeää ehdotuksilla SMP:n ryhmää lukuun ottamatta ohi muiden koko vaalikauden oppositiossa olleiden ryhmien,²⁸ joten kuva hallitus- ja oppositioasemien vaikutuksesta tämän käsittelyvaiheen ehdotusten tekemiseen hämärtyy entisestään. 'Suomalaisen parlamentarismien' ominaispiirteitä (voitaneen sanoa myös omituisuuksia) vahvistaa vielä havainto, että ponsilausemaehdotusten tekeminen näyttää olleen var-

²⁸ Ks. näistä tarkemmin *Rieppula — Kultalahti*, mainittu käsikirjoitus.

sin yleistä myös hallitusvastuussa olleiden eduskuntaryhmien toimesta, vaikka näillä ryhmillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa hallituksen toimiin asiassa ilman eduskunnan velvoittavaa päätöstäkin. Tämä saattaa kyllä selittyä eräänlaisena poikkeuskauden ilmiönä: yhden oppositioryhmän ahkera ponsiehdotusten tekeminen on 'pakottanut' hallitusryhmätkin propagandistisista syistä samanlaiseen menettelyyn, mistä puolestaan on ollut seurauksena toiminnan laajentuminen suoranaiseksi 'ponsitehtailuksi'.

Sanottavaa menestystä kolmannen/ainoan käsittelyn yhteydessä tehdyillä ehdotuksilla ei ole käytännössä ollut; ei varsinkaan eniten ehdotuksia tehneen SMP:n ehdotuksilla.²⁹ Kokonaisuudessaan tämän käsittelyvaiheen lopputulos käy ilmi seuraavasta asetelmasta.

*Kolmannen/ainoan käsittelyn päätökset hallituksen esityksistä
vaalikaudella 1970—1971*

	fr	%
Hylätty ilman äänestystä kokonaan	1	0.3
Hylätty äänestyksen jälkeen kokonaan	1	0.3
Hylätty osittain ilman äänestystä	6	1.6
Hylätty osittain äänestyksen jälkeen	0	0.0
Hyväksytty ilman äänestystä kokonaan	334	90.2
Hyväksytty äänestyksen jälkeen kokonaan	27	7.3
Hyväksytty äänestyksen jälkeen lepäämään yli vaalien ja hyväksytty vaalien jälkeen	0	0.0
Hyväksytty äänestyksen jälkeen lepäämään yli vaalien ja hylätty vaalien jälkeen	1	0.3
	370	100.0

Vaikka niin kokonaan kuin osittain hylättyjen esitysten määrä onkin lisääntynyt yhdellä edelliseen käsittelyvaiheeseen verrattuna, tästä käsittelyvaiheesta saatava kokonaiskuva ei olennaisesti poikkea edellä toisesta käsittelystä saadusta kuvasta. Asetelmasta selviää myös lepäämäänjättämisinstituution luonne nykyisenä muutosten aikakautena: lepäämään jätetyillä lailla ei ole enää myöhemmässä vaiheessa juuri edellytyksiä tulla lopullisesti hyväksytyksi. Tämä insti-

²⁹ Ks. em. käsikirjoitus.

tuutti on siten kehittynyt vähemmistön käsissä olevaksi ylimääräiseksi esitysten hylkäämismenettelyksi eikä suinkaan päätöksen harkintaan lisäaikaa antavaksi lykkäysmenettelyksi, kuten sen alkuperäisenä tarkoituksena lienee lähinnä ollut.

Hallituksen esitysten yhteydessä käsiteltyjen eduskunta-aloitteiden määrä ja niillä aikaan saatu lopputulos on käynyt jo edeltä ilmi.³⁰ Kuten tuossa yhteydessä todettiin, aloitteilla ei ole ollut mainittavaa menestystä: toivomusaloitteista ei ole tullut yksikään hyväksytyksi ja lakialoitteiden pohjalta vain viidessä (5) tapauksessa esitystä on muutettu aloitteessa ehdotettuun suuntaan.

9. Tutkimuksen antamia viitteitä eduskuntatyön uudistamiseen

Eduskuntakäsittelyssä kokonaan hylätyksi tulneiden hallituksen esitysten määrällä arvioiden eduskunnan vaikutus suhteessa hallitukseen on jäänyt lähes merkityksettömäksi. Asian tämänkaltainen tarkastelu ei ole kuitenkaan perusteltua eikä sitä voida käyttää yksinomaisena mittana myöskään arvioitaessa eduskunnan vaikutusta hallituksen esitysten sisältöön. Eduskuntakäsittelyn kokonaisuudessa käsittelyjärjestyksen eri vaiheet poikkeavat näet tältä osin huomattavasti toisistaan, kuten edeltä olemme havainneet.

Edellä esitellyistä tutkimustuloksista voidaan tehdä nähdäkseni joitakin tiivistelmänomaisia yhteenvetoja eduskuntatyön uudistamissuunnitelmiinkin nähden. Onhan tätä kautta käynyt mm. ilmi, ettei lähetekeskustelusta enempää kuin ensimmäisestä täysistuntokäsittelystäkään ole muodostunut tulo- ja menoarvioesityksiä lukuunottamatta mainittavaa edustajien ja eduskuntaryhmien esiintymis- ja vaikuttamisfoorumia enempää kuin hallituksen ja opposition välistä kohtauspaikkaakaan. Tästä syystä palautuvat etsimättä mieleen ne uudistusehdotukset, joita eduskuntatyön rationalisoimiskomitea lähes kolme vuosikymmentä sitten teki,³¹ mutta jotka sitten hallituksen esityksen muotoon saatettuina³² tulivat eduskunnan toimesta hylätyiksi.

Eduskuntatyön rationalisoimiskomitea ehdotti mietinnössään mm., että asioiden käsittelyjärjestystä eduskunnassa yksinkertaistettaisiin siten, että muiden kuin tulo- ja menoarvioasioiden käsittelyn yhtey-

³⁰ Ks. edeltä s.

³¹ Ks. komitean mietintö eduskunnan työmuotojen rationalisoinnista. KM 1951:1 (Helsinki 1950).

³² Ks. HE 166/1950 vp (laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta). 1950 vp Aslak III:1.

destä poistettaisiin lähete keskustelu samoin kuin ns. kolmen käsittelyn asioiden yhteydestä ensimmäinen täysistuntokäsittely.³³ Viimeksi mainitunlaisissa tapauksissa asia olisi mennyt siis erikoisvaliokunnasta suoraan suureen valiokuntaan, jonka antaman mietinnön pohjalta olisi vasta suoritettu asian ensimmäinen täysistuntokäsittely (nykyinen toinen käsittely), jossa lakiehdotuksen sisältö olisi lyöty kiinni. Tämän jälkeen olisi seurannut lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä koskeva toinen käsittely (nykyinen kolmas käsittely). Tähän ratkaisevaan käsittelyvaiheeseen komitea esitti vielä kahta lisämuutosta. Ensiksikin nykyinen VJ 66,6 §:n mukainen vaatimus siitä, että kolmas käsittely voi tapahtua aikaisintaan kolmantena päivänä toisen käsittelyn päättymisestä, esitettiin poistettavaksi ja korvattavaksi säännöksellä, jonka mukaan asian ratkaisu tulee siirtää johonkin toiseen aikaisintaan seuraavana päivänä pidettävään istuntoon, jos vähintään kolmasosa annetuista äänistä tällaista ehdotusta kannattaa.³⁴ Toiseksi esitettiin, että mikäli lakiehdotus on sisällön osalta ratkaisevassa ensimmäisessä (nykyisessä toisessa) käsittelyssä tullut hylätyksi, sitä ei tarvitsisi ottaa enään lainkaan viimeiseen sen hyväksymistä tai hylkäämistä koskevaan käsittelyyn,³⁵ kuten nykyisin tulee tehdä.

Nämä, kuten muutkin komiteanmietintöön sisältyneet melko varovaiset eduskunnan työmuotojen uudistusesitykset, tulivat — kuten sanottu — eduskunnan toimesta torjutuiksi 1950-luvun alussa HE:n 166/1950 vp (laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta) käsittelyn yhteydessä.³⁶ Kuten edellä esitellyistä vaalikautta 1970—1971 koskevista tutkimustuloksista voidaan päätellä mainitunlaiset ehdotukset eivät ole kuitenkaan menettäneet ajankohtaisuuttaan väliin jääneiden kahden vuosikymmenen aikana. Näin ollen niiden uudelleen esille ottaminen saattaisi olla hyvinkin paikallaan pyrittäessä tehostamaan aika ajoin puuroutunutta eduskuntatyötä.

Eduskuntatyön painopiste ja eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tehtävien päätösten sisältöön on osoittautunut myös tämän tutkimuksen valossa olevan valiokuntatyössä. Eri valiokuntien asema ja merkitys eduskunnan toiminnassa osoittautui kuitenkin varsin vaihtelevaksi. Oli valiokunta (valtiovarainvaliokunta), joka yksin käsitteli

³³ Ks. KM 1951:1 s. 17—18.

³⁴ Ks. KM 1951:1 s. 18—19.

³⁵ Ks. KM 1951:1 s. 19.

³⁶ Esityksen eduskuntakäsittelystä ks. 1950 vp ptk III s. 3445—3453/10. 4. 1951 (ensimmäinen käsittely), 1950 vp ptk IV s. 3993—3995/8. 6. 1951 (toinen käsittely) ja sama s. 4044/12. 6. 1951 (kolmas käsittely).

lähes kolmanneksen kaikista vaalikauden aikaisista hallituksen esityksistä, ja oli valiokunta, joissa käsiteltiin vaalikaudella vain muutama esitys. Valiokuntien suuresta lukumäärästä aiheutuva jäsenyyksien päällekkäisyys voitaisiin estää ja valmistelun nykyistä tasaisempi jakautuminen eri valiokuntien kesken saataisiin todennäköisesti aikaan supistamalla valiokuntien lukumäärää ja suorittamalla valiokuntien tehtäväpiirissä tarkistuksia.³⁷

Suuren valiokunnan tarpeellisuutta lainsäädäntöasioiden käsitteilyn yhteydessä ei voida ainakaan tämän tutkimuksen valossa panna kyseenalaiseksi: onhan valiokunta päätynyt noin joka kymmenennen esityksen yhteydessä erikoisvaliokunnan mietinnöstä poikkeavaan lopputulokseen. Suuren valiokunnan roolia eduskuntakäsittelyssä syntyneiden umpisolmujen aukojana ja niiden laukaisemiseen tarvittavien kompromissiesitysten tekijänä voitaisiin jopa ajatella vahvistettavan. Tähän ei kuitenkaan tarvittane minkäänlaisia lainsäädännöllisiä järjestelyjä.

Vaikka jatkettu toinen käsittely ja siihen liittyvä suuren valiokunnan a-mietintömenettely voidaan nähdä juuri tällaisena suuren valiokunnan roolia kompromissielimenä korostavana järjestelynä, eivät vaalikaudelta 1970—1971 saadut tulokset kuitenkaan osoita käytännössä näin tapahtuneen. Onhan suuri valiokunta niissä harvoissa tapauksissa, joissa menettelyyn on jouduttu turvautumaan lähes yksinomaan mukautunut toisen käsittelyn aikana täysistunnossa tehtyyn päätökseen. Se ei siis ole itse synnyttänyt kompromisseja aieman oman kantansa ja toisen käsittelyn aikana syntyneen päätöksen väliltä, vaan kompromissit — sikäli kuin ne ovat olleet välttämättömiä — ovat syntyneet ulkopuolella virallisten käsittelyjärjestysmuotojen. Näin ollen tuntuukin siltä, että mitään menettämättä lainsäädäntömenettelystämme voitaisiin poistaa myös nykyisen jatkettua toisen käsittelyn mahdollisuus ja siihen liittyvä suuren valiokunnan a-mietintömenettely.

Ehdottomasti tärkeimmiksi täysistuntokäsittelyn vaiheiksi on eduskunnassa koettu toinen ja ratkaiseva kolmas/ainoa käsittely. Ne ovat muodostuneet paitsi edustajien ja eduskuntaryhmien tärkeimmiksi esiintymis- ja vaikuttamisfoorumeiksi myös hallituksen ja opposition näkyvimmäksi kohtaamispaikaksi ainakin hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä. Mielestäni näiden käsittelyvaiheiden tämänkaltaista

³⁷ Eduskunnan valiokuntalaitosta koskevista uudistusehdotuksista ks. ennen muuta *Olavi Salervo*, Eduskunnan valiokuntalaitoksen kehittämisestä. *Politiikka* 2/1976 s. 105—118.

Esko Riepula

asemaa ja luonnetta olisi syytä entisestään vahvistaa. Toisarvoisten täysistuntokäsittelyvaiheiden (lähetekeskustelu ja ensimmäinen käsittely) jättäminen pois eduskuntatyöstä olisi nähdäkseni omiaan edistämään juuri tämän suuntaista kehitystä.