

KANSANEDUSTAJAN TOIMI: LÄHESTYMISTAPOJA JA KEHITYSSUUNTIA

Martti Noponen

Kansanedustaja on monella tavoin poliittisen elämän keskipisteenä: hänen asemaansa yksityisten valitsijoiden ja puoluejärjestöjen välikappaleena poliittisessa päätöksenteossa sivutaan tuon tuostakin julkisessa keskustelussa. Vuoden ajalta voidaan poimia kotimaasta tavanomaisten puheenaiheiden lisäksi ainakin seuraavat kannanottoihin aihetta antaneet erityistapaukset:

— on pohdittu periaatteellista ja teknistä kysymystä siitä, miten kansanedustajat olisi meillä valittava, jotta demokratian vaatimukset tulisivat parhaiten huomioonotetuiksi (vaalilakiesityksen käsittely valtiopäivillä) samalla kun puolueiden asema vaaliprosessissa tulisi virallisestikin tunnustetuksi (päätös puolueiden rekisteröimisestä)

— on keskusteltu toimenpiteistä kansanedustuslaitoksen työmuotojen saattamisesta tehtävien vaatimalle tasolle (asiaa selvitelleen työryhmän ja eduskunnan puhemiehen lausunnot, vuoden 1970 budjetin käsittely)

— on analysoitu eduskunnan asemaa muiden valtiomahtien rinnalla, sille alunperin ajateltua asemaa, sen tosiasiallista valtaa sekä tarvetta uudistusten tekemiseen (Hallitusmuodon 50-vuotispäivän vietto ja keskustelu valtiosäännön kehittämisen tarpeesta)

— on aloitettu vuoden 1970 vaalien valmistelu (edustajanpaikkojen jako eri vaalipiirien kesken, alustava ehdokasasettelu)

Tässäkin yhteydessä on tullut esille neljä aspektia, joihin kansanedustuslaitokseen kohdistuvassa tutkimuksessa tavallisesti kiinnitetään huomiota, nimittäin vaalitapa, toimintamuodot ja tehtävät sekä kansanedustajan toimen luonne. Silloin tällöin ja pienemmin otsikoin on kerrottu myös kansanedustajien käyttäytymisestä toimensa hoidossa (edustajien tai eduskuntaryhmien asennoitumisesta yksityisiin kysymyksiin, tavallista runsaammista poissaoloista täysistunnoista jne.). Nämä kaikki päivänpolitiikasta erottuvat aspektit antavat oman vivahteenensa siihen monisävyiseen kokonaiskuvaan, joka kansanedustajan toimesta nykyhetkellä on luotavissa.

Päätöksen tekijä vai sen vahvistaja

Lähtökohdaksi on syytä ottaa valtakunnallisella tasolla tapahtuva poliittinen päätöksenteko, jossa kansanedustuslaitoksella kollektiivisena laitoksena on oma osuutensa vallanjoon toteutusasteen mukaisesti ja sen jäsenillä niinkään oma osafunktionsa lainsäätäjänä. Tämä peruslähtökohta sisältää olennaisen erilaisuuden siemenen. Yksityisen kansanedustajan asema ja hänen toimensa luonne riippuvat suuresti kansanedustuslaitoksen — olipa se nimeltään parlamentti, kongressi, kansalliskokous, kansankamari, korkein neuvosto tai eduskunta — yleisestä asemasta hallitusjärjestelmässä.

On järjestelmiä, joissa lainsäädännölliset ratkaisut säännönmukaisesti keskittyvät kansaneduskunnan piiriin ja joissa hallituksen lainsäädännön kehittämisessä ja ohjaamisessa omaksumasta johtasemasta huolimatta ylin ja lopullinen päätäntävalta kuuluu kansanedustajille. Jokainen kansanedustaja on tällöin luettavissa poliittiseen johtajistoon. Hänen toimensa on arvostettu, se on säännöllistä työskentelyä, harkintaa ja asiaan paneutumista vaativa niin että hänet voidaan tosiasiaassa lukea päätoimiseksi lainsäätäjäksi ja rinnastaa ammattipoliitikoihin. Poliittiselle uralle luonteenomainen kasautuva aktiivisuus on vienyt hänet sosiaaliselta taustaltaan etäälle valitsijoista.

Toisena äärimmäisyytenä on tilanne, jossa poliittisen päätöksenteon painopiste on toisaalla; hallituksen, jonkin puolueen tai armeijan sanoessa viimeisen sanan. Kansanedustuslaitoksen tosiasiallinen merkitys on vähäinen ja sen jäsenestä ei voida puhua varsinaisena lainsäätäjänä tai päätöksentekijänä, vaan kysymys on muualla valmiiksi suunniteltujen ja muotoiltujen päätösten ratifioimisesta tai vahvistamisesta ilman tosiasiallista keskustelua tai muutosmahdollisuutta. Pääosa tarvittavista ratkaisuista tehdään sitä paitsi asetustietä. Edustuslaitoksen ei tästä syystä tarvitse olla kokonaisuudessaan koollakaan kuin viikon tai kaksi vuodessa puhemiehistön ja valiokuntien hoitaessa tehtävät väliaikoina. Tässä tapauksessa kansanedustajan toimi saa kirjaimellisesti amatöörimäisen luottamustehtävän, kunniaviran luonteen.¹ Saksan demokraattisessa tasavallassa, samoin kuin useissa muissakin sosialistisissa maissa, kansanedustuslaitos on siten pikemminkin eri väestöryhmien poliittis-moraalisen yhtenäisyyden heijastaja kuin varsinainen »politiikkaa tekevä» laitos. Sen toiminnalla on etukäteen määrätty suunta ja tavoite: »Kansankamarin jäsenten velvollisuus on asettaa kaikki voimat sosialismin laajaan rakentamistyöhön erityisesti kansantalouden kehittämiseksi ja kansalaisten valtiollisen tietoisuuden lisäämiseksi.»²

Kansanedustuslaitoksen funktiossa ja asemassa havaittavat erot, joita edellä on kuvattu kahden äärimmäisyystyypin avulla, heijastuvat selvästi myös kansanedustajan toimeen valittujen sosiaalisessa taustassa. Päätösvaltaa käyttämään tarkoitetun ja pystyvän laitoksen jäsenistöön pyrkivät eri poliittiset ryhmittymät saamaan parhaat voimansa monivaiheisen valikoinnin perusteella, mistä johtuen kansanedustajat eivät lähimainkaan tasasuhteisesti kuvasta valitsijakuntaa

sosioekonomisilta ja demograafisilta piirteiltään. Sosialistisissa maissa sen sijaan pyritään nimenomaan saamaan tämän laitoksen jäsenistöön kaikkien sosiaalisten ryhmien edustus ja siten suoranaisesti takaamaan eri väestöryhmille osallistuminen tärkeimpien poliittisten päätösten hyväksymiseen.³ Painopiste ei tällöin ole parlamenttien tyypillisimmistä tehtävistä lainsäädännössä vaan edustamisessa, tehtävien päätösten legitimoimisessa eli tunnustamisessa eri ryhmiä ja intressejä edustavien henkilöiden toimesta kaikkia niitä sitoviksi.

Vastaavanlaisia eroja kansanedustuslaitosten toiminnan kiinteyden ja ammattimaisuuden välillä voidaan havaita myös verrattaessa toisiinsa valtakunnallisella ja paikallisella tasolla toimivia laitoksia ja niiden jäsenistöjä. *Jewell* ja *Patterson* ovat kiteyttäneet nämä erot ammattimaisen ja amatöörimaisen edustuslaitoksen välillä lähinnä Yhdysvaltain kongressia ja liittovaltion jäsenvaltioiden vastaavia laitoksia ajatellen seuraaviksi luonteenomaisiksi piirteiksi:⁴

Ammattimainen edustuslaitos	Amatöörimainen edustuslaitos
korkea status ja arvostus	alhainen status ja arvostus
säännöllinen ja pitkäaikainen kokoontuminen	epäsäännöllinen ja lyhytaikainen kokoontuminen
integroitunut	integroitumaton
runsaasti perinteitä	vähän perinteitä
jatkuvuudeltaan vakaa	jatkuvuudeltaan epävakaa
kehittynyt organisaatio	yksinkertainen organisaatio

Ei ole kuitenkaan perusteltua tehdä jyrkkää eroa kahden kansanedustuslaitostyyppin välillä, sillä kaikissa tapauksissa on pohjimmaltaan kysymys julkisesta luottamustehtävästä, valitsijoilta välittömästi tai välillisesti saatuaan valtakirjaan perustuvasta toiminnasta, jolle on luonteenomaista sen määräaikaisuus, valtuuksien jatkuvuuden riippuvuus suhteellisen säännöllisin väliajoin tapahtuvasta uusimisesta. Tehtävään liittyy aina tietty epävarmuus: vain toistuvasti uusituksi saadun valtuutuksen nojalla toimen hoitamisesta kehittyy poliittinen ura.⁵ Asiallisesti voidaan sen vuoksi puhua luottamustehtävästä eikä varsinaisesta virasta ja ammatista, mutta toisaalta on yhdeksi tärkeimmistä harkitsevaa ja päättävää kansanedustuslaitosta koskevista ongelmista osoittautunut se, että kansanedustajan toimen hoito valtakunnallisella tasolla nykyaikana edellyttää päätoimista asiaan paneutumista ja siinä mielessä ammattimaista lainsäädäntötyöhön osallistumista. Johdonmukainen seuraus tästä on tarve ja pyrkimys järjestää myös edustuslaitoksen työmuodot ja -olosuhteet tehokkaalle lainsäädäntötyölle soveliaiksi.

Kansanedustuslaitoksen jäsenistön valitseminen jää käsiteltävänä olevan teeman kannalta kokonaisuutena siinä määrin epäoleelliseksi, että tässä voidaan

tyytyä vain viittaamaan joihinkin sellaisiin näkökohtiin, joilla on merkitystä toimeen valittujen laadun ja välillisesti myös toimen hoidon kannalta. Ratkaisevampia kuin itse vaalitapahtuma ovat tässä mielessä ne tavallista aktiivisempaa osallistumista merkinneet erilaiset suoritukset, joita valtiopäivätyön alkamista edeltäneeseen poliittiseen uraan sisältyy.⁶ Tärkeän vaiheen muodostaa myös poliittinen sosiaalistuminen, jonka yhteydessä persoonallisuus- ja ympäristötekijäin vaikutuksen alaisena muotoutuvat ne arvot, asenteet ja motiivit, jotka ohjaavat suhtautumista kansanedustajan toimeen.

Kollektiiviset ja yksilölliset tehtävät

Kansanedustajien pääasiallisimpana tehtävänä pidetään tavallisesti vallanjakoajatusta noudattaen osallistumista lakien säätämiseen aloite-, käsittely- ja ratkaisuvaiheissa, mutta — kuten Jaakko N o u s i a i n e n toteaa — tätä ja eräitä muita valtiosäännön edellyttämiä toimia voitaisiin paremminkin kuvata puhumalla »kansakuntaa koskevien perusratkaisujen tekemisestä ja niiden toteuttamisen valvomisesta».⁷ Mutta kuten edellä on jo todettu, tähän liittyy samalla yleisluontoinen edustustehtävä — siihenhän viittaa eräissä maissa kuten Yhdysvalloissa ja Suomessa koko laitoksen ja sen jäsenten nimityskin. Jos kansanedustuslaitoksen päätösvalta tosiasiallisesti onkin käynyt yhä suppeammaksi, on sillä »kansalle kuuluvan valtiovallan» käyttämisessä päätösten legitimoimisen muodossa yhä funktio, jota demokratian periaatteiden ilmentymänä on ylläpidetty, jotta taattaisiin mahdollisuus esiintyvien erilaisten tarpeiden esille tuomiseen aloitteina tai keskusteluissa.

Kaikille kansanedustuslaitoksille luonteenomaista on päätöksenteon tapahtuminen kollektiivisesti, joko yksimielisesti ilman äänestystä tai erilaisia äänestysmenettelyjä noudattaen, jolloin kaikki jäsenet — ellei oteta huomioon äänestyksiin osallistumatonta puhemiestä ja vaihtelevan ryhmäsidonnaisuuden aiheuttamia rajoituksia — ovat ratkaisun kannalta samassa asemassa. Toimen hoitamisessa ilmenee kuitenkin myös yksilöllisiä eroavuuksia mm. kansanedustajien osallistumisaktiivisuudessa ja vaikutusvallassa sekä asennoitumisessa valtiopäivätyöhön joko yleisesti tai konkreettisissa tilanteissa.

Perustan kansanedustajien toiminnalle luovat luonnollisesti kullekin uskotut yksilölliset tehtävät. Osa näistä on pakollisia ja siten yhdenmukaiseen käyttäytymiseen johtavia kuten velvollisuus osallistua täysistuntoihin ja kuulua jäsenenä vähintään tiettyyn määrään valiokuntia asioiden valmisteluvaiheessa.⁸ Mutta eroavuuksia ilmetä voi jo tässäkin, esim. täysistuntoihin tai valiokunnan kokouksiin osallistumisessa (läsnäolo, puheenjohtajuus), valiokuntajäsenyyksien lukumäärässä ja laadussa (valiokunnat poikkeavat toisistaan merkitykseltään ja arvostukseltaan sekä sen vuoksi myös »pääsyvaatimuksiltaan».⁹ Vielä selvemmin tulevat eroavuudet suhtautumisessa edustustehtävään kuitenkin esille silloin kun

on kysymys oma-aloitteisuudesta toimen hoidossa esim. aloitteiden ja kysymysten teossa sekä puheenvuorojen käyttämisessä, ts. erilaisten tarpeiden ja vaatimusten esille tuomisessa.¹⁰ Kolmas parlamentin jäseniä toisistaan erottava tekijä löytyy siitä, että he kyvyiltään, motiiveiltaan ja valtiopäiväkokemukseltaan erilaisina pääsevät eri tavoin — pikemmin tai myöhemmin, useammin tai harvemmin — edustuslaitoksen sisäisiin johtotehtäviin kuten puhemiehistöön, valiokuntien puheenjohtajiksi tai puolueyhjänsä johtotehtäviin. Tällaisten erikoistehtävien hoidossa esiintyy eroavuuksia sosialistisissakin maissa ja erityisesti juuri niissä, koska vain puhemiehistö toimii niissä vakinaisesti ja sen jäsenet kuuluvat samalla muihinkin valtion korkeimpiin poliittisiin instituutioihin, ennen kaikkea kommunistisen puolueen johtoon.¹¹

Tähän asti käsitellyt aspektit, kansanedustajien valitseminen, sosiaalinen tausta ja osallistumisaktiivisuus, kuuluvat suosituimpiin kohteisiin kansanedustuslaitosten tutkimuksessa. Verraten vähän empiiristä tietoa sen sijaan on olemassa heidän asennoitumisestaan itse päätöksentekoon, siihen vaikuttavista tekijöistä ja päätöksenteon edellytyksistä. Tähän ongelma-alueeseen kuuluvista näkökohdista keskeisimpiä on, millainen yleiskäsitys kansanedustajilla on toimestaan ja miten heidän toisaalta odotetaan siihen suhtautuvan (roolikäsitykset ja käyttäytymisnormit), samoin kuin se, mitkä tekijät määräävät heidän asennoitumisensa äänestyksen kohteiksi tulevissa yksityistapauksissa (ryhmäyhtenäisyys, äänestysulottuvuudet) sekä millaiset edellytykset heillä, kuten koko kansanedustuslaitoksellakin, on hoitaa tehtävänsä.

Lainsäätäjän rooli

Kansanedustajien suhtautumista tehtäväänsä on pyritty analysoimaan ensiksikin lainsäätäjän roolista lähtien. Soveltaen yleistä roolikäsitettä, että jokainen ryhmä tai instituutio kehittää ja sanktioilla ylläpitää käyttäytymisnormeja siitä, miten sen jäsenten odotetaan toimivan eri tilanteissa, oletetaan kansanedustajankin käyttäytyvän niiden normien ja odotusten mukaisesti, joita lainsäätäjän asemassa olevaan henkilöön kohdistuu.¹² Lainsäätäjän tointa voidaan pitää siinä määrin julkisena tehtävänä ja selvästi havaittavana asemana, että toisaalta instituution sisällä kansanedustajat itse mutta toisaalta sen ulkopuolella yhteiskunta, muut viranomaiset ja suuri yleisö, siis ne joita jäsenet on valittu edustamaan, liittävät näihin asemiin tiettyjä käyttäytymisnormeja, eli odottavat kansanedustajalta juuri tämän aseman haltijana tietynlaista käyttäytymistä. Tämä tietenkin edellyttää, että kansanedustaja itse tiedostaa roolinsa ja sen perustana olevat edustajatoverien ylläpitämät normit (samoin kuin niihin liittyvät sanktiot) sekä pyrkii käyttäytymään näiden normien ja odotusten mukaisesti. »Roolikäyttäytyminen» on siis rooliin kuuluvien normien noudattamisesta johtuvaa toimintaa,

jolle on luonteenomaista suurempi tai pienempi johdonmukaisuus. Yhtä tärkeä on kuitenkin kansanedustajan oma käsitys roolistaan, miten hän suhtautuu toimeensa ja katsoo tarvitsevansa käyttäytyä (tässä ilmeisesti samalla kuvastuvat myös häneen kohdistuvat odotukset). Roolikäsitykset ja -käyttäytyminen saattavat luonnollisesti olla eri edustajilla hyvin erilaisia ja vaihdella myös sen mukaan, kehen kohdistuvasta toiminnasta on kysymys.

Amerikkalaisen John C. W a h l k e n ja hänen tutkijatovereidensa kehittämän mallin mukaan lainsäätäjän rooliin sisältyy useiden tekijöiden välisiä suhteita, roolisuhteiden verkosto, joka heidän mukaansa on jaettavissa a) ydinrooleihin, b) asiakasrooleihin, c) erikoisrooleihin ja d) satunnaisrooleihin.¹³ Ydinroolien perustana ovat suhteita toisiin kansanedustajiin ja edustuslaitoksen virkamiehiin ohjaavat normit, ennen kaikkea viralliset kirjoitetut toimintasäännöt (valtiopäiväjärjestys, työjärjestys, puhemiesneuvoston päätökset, ennakkotapaukset jne.), mutta niiden ohella myös ryhmäelämään luonnostaan liittyvät informaaliset normit, kirjoittamattomat »pelisäännöt», joiden oppiminen on etenkin uudelle kansanedustajalle tärkeää. Viimeksi mainituilla normeilla on funktionaalisesti hyvin suuri merkitys, sillä niihin perustuu suurelta osalta tuloksellisessa lainsäädäntötyössä edellytettävä vähimmäismäärä yksimielisyyttä.¹⁴ Suhtautuminen edustuslaitoksen työhön ja samalla toisiin edustajiin riippuu toisaalta myös omakutuista tavoiterooleista: kansanedustajilla on erilaisia käsityksiä toimintansa päämääristä, jotkut tähtäävät vakavasti »lainsäätäjän uralle», toiset pyrkivät kehittämään työmuotoja tai toimimaan sovittelijoina ilmenevissä erimielisyyksissä, eräät käyttävät parlamenttia vain keinona päästä parempiin asemiin jne.¹⁵ Kolmantena ydinroolisektorin osana esiintyvät edustusroolit, jotka johtuvat tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävistä erilaisista menettelytavoista, erityisesti siitä, missä määrin edustaja ottaa päätöksenteossaan huomioon valitsijoiden, puolueiden tai etujärjestöjen kannanotot.¹⁶

Koska kansaneduskunta ei ole muusta yhteiskunnasta eristetty, täysin itsenäisesti toimiva laitos, on sisäisten roolien lisäksi otettava huomioon myös edustajien yhteydet ulospäin. Näihin »asiakasrooleihin» kuuluvat luonnollisestikin sidonnaisuudessaan hyvin erilaiset suhteet valitsijoihin ja puolueisiin, mutta myös muihin lainsäädäntöprosessin osapuoliin, nimittäin etujärjestöihin (painostusryhmiin) ja hallintokoneistoon.

Kansanedustuslaitoksen organisaatioon liittyviä ovat erilaiset erikoisroolit, joita päin vastoin kuin edellä mainittuja ei tarvitse eikä voikaan olla kaikilla edustajilla. Toiset niistä liittyvät virallisiin johtoasemiin, toiset taas informaaliisiin asiantuntijan ja specialistin asemiin, joilla myös on voimakkaan työpaineen alaisena toimivien kansanedustuslaitosten toimintakyvyllä oleellinen merkitys. Neljännen roolisektorin käsittävät satunnaiset roolisuhteet — kuten esim. sukulaisuuteen tai yli puoluerajojen ulottuvaan ystävyYTEEN perustuvat suhteet — saattavat niinkään olla merkittäviä kansanedustajan vaikutusvallan kannalta, vaikka ne eivät varsinaisesti kuulukaan lainsäätäjän toimen piiriin.

Roolikäsitukset ja roolijärjestelmä

Näistä roolisuhteista, jotka toisilleen ehkä vastakkaisina saattavat asettaa kansanedustajan päätöksenteossa vaikean ratkaisun eteen, koostuu lainsäädännöllisten roolien verkosto, erilaiset rooliorientoitumiset ja niiden yhdistelmät, roolikäsitykset. Roolikäsitysten syntyyn ja erilaisuuteen ovat vaikuttamassa, kuten edellä on jo käynyt ilmi, jo erilaiset lainsäätäjän asemaa koskevat säännökset, mutta myös institutionaaliset puitteet ja tilannetekijät kokonaisuudessaan (edustuslaitoksen rakenne ja organisaatio, toimintaperiaatteet), samoin hänen valtiopäiväkaudella hankkimansa kokemukset.¹⁷ Osa roolikäsitysten taustana olevista vaikuttimista ja roolipotentialin luovista aineksista on kuitenkin peräisin jo edustajakautta edeltäneeltä ajalta, etäisimmät yksilön sosiaaliseen ja ekologiseen taustaan liittyvistä piirteistä (koulutus, sosiaalinen asema, sosiaalinen ja poliittinen ympäristö) sekä edelleen niiden muovaamista asenteista, kyvyistä, persoonallisuudesta ja puoluekannasta sekä viimeksi itse valintaprosessista.

Kansanedustajien roolikäsitysten ja -käyttäytymisen valossa näyttää mahdolliselta tarkastella koko lainsäädäntöprosessia päätöksentekoon liittyvänä roolijärjestelmänä. (1) Kollektiiviset lainsäädännölliset päätökset (output) ja toiminnot (lait, toimintalinjat ja palvelukset) nähdään Wahlken ym. kehittämässä mallissa tuloksena (2) yksityisten kansanedustajien päätöksistä ja toiminnoista. Nämä puolestaan tapahtuvat kansanedustuslaitoksen muodostamisessa (3) institutionaalisissa puitteissa, joihin sisältyvät edellä mainitut edustuslaitoksen (4) sisäiset roolisuhteet. Lainsäädäntöjärjestelmä käsittää lisäksi jäsenten suhteet laitoksen ulkopuolelle eli erilaiset (5) asiakasroolit, suhteet mm. puolueissa, etujärjestöissä, valitsijakunnassa, hallintokoneistossa ja kommunikaatiovälineissä esiintyviin vasta-asemiin. Mainittujen tekijöiden vaikutus edustajien toimintaan ei tässä yhteydessä kuitenkaan johdu vain niiden esiintymisestä edustajien vaihtelevan suhtautumisen kohteina vaan myös niiden omista toiminnoista poliittisessa elämässä. Niiden tarjoamat (6) virikkeet, sysäykset, informaatiot, vaatimukset, odotukset, kannatukset ja resurssit yhdessä lainsäätäjän itsensä suorittaman (7) tilanearvioinnin kanssa muodostavat edustuslaitoksen ulkopuolelta lainsäädäntöprosessiin tulevan panoksen (input).¹⁸

Edellä kokoavasti ja samalla havainnollistaen esiteltyllä tarkastelutavalla, joka kuten mallin laatijat katsovat yhdistää toisiinsa institutionaalisen, behavioraalisen ja funktionaalisen analyysin, eivät tutkijat silti usko voitavan läheskään täydelleen selittää lainsäätäjien käyttäytymistä.¹⁹ Kaikkien kysymykseen tulevien molemminpuolisten vuorovaikutussuhteiden mukaan ottaminen olisi sitä paitsi ollut niin valtaisa tehtävä, että Wahlke ym. tyytyivät tarkastelemaan vain kansanedustajien omia roolikäsityksiä ja niiden aiheuttamia seurauksia edustuslaitosten toiminnalle Yhdysvaltain neljässä osavaltiossa, sekä edellyttivät, että »konkreettinen todellisuus joka tapauksessa heijastuisi niissä».²⁰ Myös meillä on

tehty vastaavanlainen yritys soveltaa mallia paikallistasolla kunnallisvaltuustojen jäseniin, tosin huomattavasti suppeampana.²¹

Äänestyskäyttämisen perustekijät

Kansanedustajien toiminta kollektiivisesti lainsäädännöllisten päätösten tekijöinä on ollut suosittu tutkimuksen kohteena kuin heidän yksilölliset taustaja tavoitemotiivinsa ja asennoitumisensa toimen hoitamiseen. Onhan empiirinen tutkimusaineistokin helpommin koottavissa suoraan parlamentin äänestystuloksista, jotka osoittavat kunkin jäsenen omaksuman kannan jaa- tai ei -vaihtoehtojen välillä tehdyn valinnan perusteella. Rajoituksena on tietenkin se, ettei läheskään kaikissa tärkeissä kysymyksissä ole suoritettu lainkaan äänestystä samoin kuin se, että äänestykset etenkin vuosikymmeniä sitten yleisesti suoritettiin salaisina; Suomessa avoin, kunkin kansanedustajan kannan rekisteröivä koneäänestys tuli normaaliksi menettelyksi vasta vuoden 1951 valtiopäivistä lähtien, ja Englannissa aikaa vievät perinteiset äänestystavat rajoittavat tänä päivänäkin tällaisten tutkimusten tekoa.²²

Edustuslaitoksen piirissä esiintyvän puoluesidonnaisuuden vaikutusta äänestyskäyttämiseen sekä äänestyksissä esille tulevaa muuta pysyväluontoista ryhmämuodostusta tutkittaessa on saatu runsaasti valaistusta ryhmäyhtenäisyyden (koheesion) voimakkuuteen ja siinä ilmenneeseen kehityssuuntaan, parlamenttiryhmien hajaantumisen (tai yhtenäisyyden) perussyihin, kansanedustajien omaksumien kannanottojen johdonmukaisuuteen sekä erilaisten ryhmäyhdistelmien (eduskuntaryhmien yhteistoiminnan tai muunlaisen samoinäänestämisen) määrään, samoin kuin myös äänestyskäyttämisen taustalla oleviin perusvastakohtaisuuksiin.²³ Puolueyhtenäisyyden ylläpitäminen on äänestyksissä osoittautunut säännöksi ja hajaantuminen vain poikkeukseksi, mutta tutkimustulokset viittaavat tässäkin siihen, että kansanedustajan toimi on läheisessä yhteydessä koko hallitusjärjestelmän luonteeseen. Joissakin maissa eduskuntaryhmät tarjoavat luonnollisen tutkimusyksikön, toisissa ryhmät sen sijaan on itse »keksittävä», ts. ne paljastuvat vasta useissa äänestyksissä ilmenevän johdonmukaisen samoinäänestämisen perusteella. Äänestyskohteen aihepiiri, alkuperä ja alueellinen ulottuvuus, hallituspoliittinen tilanne ja kansanedustajan alueellinen lähtökohta on todettu tärkeimmiksi asennoitumisen selityspeniteiksi edustajiin puolueen taholta kohdistuvan yhdenmukaistavan paineen lisäksi. Pekka N y h o l m i n tutkimusten mukaan ovat yleisimpinä perusvastakohtaisuuksina ja ryhmäyhdistelmien aiheuttajina Suomen eduskunnassa esiintyneet vastakkaisasetelmat sosialistit—porvarilliset (ei-sosialistit), kommunistit—antikommunistit, maaseutu—asutuskeskukset ja hallituspuolueet—oppositiopuolueet.²⁴

Sielläkin, missä vallitsee suhteellisen voimakas puoluesidonnaisuus, on kansanedustajan toimeen sisältyvän päätöksenteon perusteita pyritty selvittämään

muustakin kuin institutionaalista ryhmämuodostuksesta lähtien. Erään lähtökohdan ovat tarjonneet puolueiden välillä todetut ideologiset peruseroavuudet, joiden mukaisesti puolueet on voitu sijoittaa esim. puolueskaalalle vasemmisto—oikeisto tai sosialistiset—porvarilliset.²⁵ Äänestysulottuvuuksia vastaavalla tavalla analysoitaessa on kansanedustajat sijoitettu vasemmisto—oikeisto tai kommunismi—oikeisto asenneulottuvuusasteikolle sen mukaan, miten kukin heistä asennoituessaan tällä ulottuvuudella sijaitseviin kysymyksiin tämän asenteensa perusteella sijoittuu asteikon vastakkaisissa päissä sijaitsevien ryhmien omaksumaan kantaan nähden.²⁶

Eduskunnan työmäärän kehitys

Tarkasteltaessa yleisesti kansanedustajan toimen luonnetta ja sen kehitystä on ensiksikin otettava huomioon se, että parlamentin jäsenen asema on nykyään aivan toinen kuin viime vuosisadalla tai vielä yksikamarisen eduskuntamme alkuaikoina. Vasta teollistumassa ja demokratisoitumassa olevassa yhteiskunnassa kansanedustuslaitokselle asetetut tehtävät ja vaatimukset olivat hyvin rajoitetut. Sielläkin missä edustuslaitoksen suostumus tarvittiin lainsäädännössä, se hyvin pystyi hoitamaan käsiteltäväkseen tulleet asiat, vaikka ei olisi — kuten mm. säätymävaltiopäivät Suomessa — kokoontunut edes joka vuosi. Esim. vuosina 1904—1905 kokoontuneilla säädäyillä oli käsiteltävänä yhteensä 350 hallituksen esitystä ja edustajain aloitetta sekä ensimmäisellä yksikamarisella eduskunnalla 251 asiaa.²⁷ Valtioapäivämiehen toimi oli hyvin hoidettavissa miltei minkä hyvänsä siviiliammattin yhteydessä hyvänsä. Eduskunnalla oli tarpeeksi aikaa hoitaa tärkeät asiat samoilla valtiopäivillä, elleivät eduskunnan hajotukset sen työtä häirinneet.

Edustuslaitoksen työkyky ja sen jäsenten edellytykset hoitaa toimeensa liittyvät tehtävät joutuivat koetukselle sitten kun laaja yhteiskunnallinen uudistus työ pääsi alkuun (Suomessa maan itsenäistymisen jälkeen), kun yhä uudet yhteiskunnan alat politisoituivat ja uudistusten edellyttämät monitahoiset ja teknisiä, yksityiskohtaisia erikoisongelmia sisältävät ratkaisut lisäsivät ja vaikeuttivat kansanedustajien käsiteltäviksi joutuvia asioita. Merkkejä tällaisesta kehityksestä nähtiin Suomessakin suhteellisen varhain, sillä eduskuntamme työmäärä osoitautui jo vuoden 1928 valtiopäivillä niin suureksi, että puhemies katsoi aiheelliseksi käsitellä syntyneitä ongelmia valtiopäivien päättäjäispuheessaan.²⁸ Kun eduskunnalla oli vuonna 1907 ollut käsiteltävänä 251 asiaa, niitä oli vuoden 1937 valtiopäivillä 516, vuoden 1955 valtiopäivillä 2 134 ja vuoden 1967 valtiopäivillä 3 385, ja tällä tasolla asiamäärä on viime vuosina säännöllisesti pysynytkin.²⁹

Seurauksena on ollut myös eduskunnan koollaoloajan pidentyminen. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen säätämä koollaoloaika 90 päivää riitti Venäjän

vallan aikana hyvin asioiden hoitamiseen, mutta koska sittemmin tämä aika säännöllisesti osoittautui liian lyhyeksi ja eduskunta joutui käyttämään sille varattua mahdollisuutta pidentää istuntokauttaan, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä koollaoloajaksi säädettiin 120 päivää. Tämäkin säännös on jäänyt vaille merkitystä käytännössä, sillä vuoden 1938 jälkeen ovat kaikki valtiopäivät — jos vaaleja edeltäneistä ja niitä seuranneista valtiopäivistä käytetään istuntokausien pituuden keskiarvoa — olleet koolla vähintään 100 päivää kauemmin.

Vaikka eduskunnan työmenetelmiäkin on samanaikaisesti kehitetty esim. tehostamalla valiokunnissa tapahtuvaa tärkeätä valmisteluvaihetta, eduskunta ei ole ehtinyt käsitellä läheskään kaikkia asioita samoilla valtiopäivillä tai samalla vaalikaudella. Vielä vuoden 1937 valtiopäivillä jäi käsittelemättä vain kahdeksan prosenttia esille tulleista asioista, mutta vuoden 1965 valtiopäivillä noin puolet erilaisista asioista sai tämän kohtalon.³⁰ Tilanteen kehitystä voidaan kuvata pyöreästi siten, että kun käsiteltävänä olevien asioiden määrä on kasvanut nelinkertaiseksi, seuraaville valtiopäiville siirtyneiden asioiden määrä on samana aikana lisääntynyt kahdeksankertaiseksi. Yksityisen edustajan kannalta tämä on samalla merkinnyt aloitevallan supistumista, koska eduskunnan taholta tehdyt erilliset aloitteet ovat saaneet väistyä pitkän tähtäimen ohjelmaa toteuttavan hallituksen esitysten tieltä ja joutuneet enimmäkseen hylätyiksi, lykättyiksi tai raukeamaan. Aloittevuoren jatkuvaa kasvua on sitten merkinnyt se, että viimeksi mainitussa tapauksessa aloitteet on jälleen uusittu vaalien jälkeisillä valtiopäivillä.³¹ Tiedot muista parlamenteista eivät kaikkialla osoita aivan näin suurta lisäystä istuntojen lukumäärässä, koska useissa maissa kehitystä on jo kauan ehkäisty erilaisilla rajoituksilla, mutta niissäkin kansanedustajien tehtävien lisääntyminen on mm. lyhentänyt huomattavasti loma-aikaa.

Erikoistumisen tarve

Edustuslaitoksen työkauden pidentyminen ja työmäärän kasvu siellä, missä lainsäädännön lopputulos yksityiskohtineen muotoutuu vasta erilaisten mielipidesuuntien välisen kilpailun ja kompromissien tuloksena, on aiheuttanut muitakin ongelmia yksityisen kansanedustajan työssä ja toimen luonteessa. Etualalle ovat nousseet erityisesti kysymykset kansanedustajien muuttuneista laatuvaatimuksista ja eduskunnan työmuotojen kehittämisestä, rationalisoimisesta.

Tunnettu demokratian teoreetikko Alf R o s s saattoi vielä vuonna 1946 kärkeä tehtävien jaon ja niiden edellyttämät pätevyysvaatimukset demokraattisessa järjestelmässä seuraavasti: kansa ohjaa valtiota (so. määrää yleisen suunnan ja valvoo sitä), poliitikot eli kansan valitsevat luottamusmiehet hallitsevat valtiota (so. tekevät eri päämäärien ja keinojen valintaa koskevat yksityiskohdalliset päätökset) ja asiantuntemus (so. eri alojen tiedemiehet ja virkamieskunta)

antaa neuvoja poliitikoille ja toteuttaa näiden antamat ohjeet.³² Kansanedustajan toimi ei ole varsinainen asiantuntijan tehtävä, mutta valtiopäivätyön lisääntynyt vaatavuus on aikaansaanut yleistuntemuksen korvautumisen spesialisoitumisella. Ratkaistavana olevien kysymysten yhä vaikeammin hallittavat tekniset yksityiskohdat edellyttävät kansanedustajien keskittymistä joihinkin erikoisaloihin niiden tietojen ja asiantuntemuksen hankkimiseksi, joita eduskunnassakin tarvitaan asioita valiokunnissa käsiteltäessä ja niistä täysistunnoissa päätettäessä. Myös riittävän voimakas jatkuvuus kansanedustuslaitoksen jäsenistössä lisää edellytyksiä toimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseksi, sillä pitkäaikainen kokemus valtiopäivätyöstä tuo mukanaan yhteiskunnallisiin ongelmiin perehtyneisyyttä ja erikoisalojen tuntemusta.³³

Aloittain tapahtunut erikoistuminen on näin syrjäyttänyt yleistuntemuksen tarpeen ja merkinnyt entistä selvempää työnjakoa kansanedustuslaitoksen jäsenistön keskuudessa. Eduskuntatyön järjestelyssä ei Suomessa ole kuitenkaan päästy niin tehokkaasti toimivaan järjestelmään, että »etevimmat ja kyvykkäimmät kansalaiset voisivat varsinaisesta päätoimestaan uhrata edustajantoimelle sen ajan, minkä valtiopäivätyö vaatii ja siis ammatistaan riippumatta ottaa vastaan edustajantoimen», mitä eduskunnan työmuotojen rationalisoimista harkinnut valtion komitea vuonna 1950 piti yhtenä tavoitteenaan.³⁴ Komitea edellytti työskentelyn tiivistämistä siinä määrin, että eduskunnan koollaoloaika saataisiin pysymään kohtuullisena, korkeintaan seitsemän kuukautta kestäväenä. Yksityiskohtaiset ehdotukset eivät kuitenkaan saavuttaneet kannatusta silloin, eikä tässä suhteessa ole muutosta myöhemminkään tapahtunut. Kansanedustajan toimen ohella ei sen vuoksi ole enää mahdollista täysipainoisesti hoitaa muuta ammattia, joitakin »johtajanvirkoja» lukuunottamatta, joten tähän alunperin sivutoimen luonteiseen luottamustehtävään on käytännössä ollut yhä yleisemmin antauduttava päätoimisesti. Vaikeasti eduskuntatyöhön yhdistettäviä ammatteja harjoitavia ei työn vaatavuutta nykyään paremmin vastaava vuosipalkkakaan ole voinut houkuttaa pyrkimään tai asettumaan kansanedustajaehdokkaaksi.

Toimintaedellytysten kehittäminen

Tehtävien lisääntyminen on joka tapauksessa monissa maissa johtanut edustuslaitoksen työmuotojen kehittämiseen niin, että on suoranaisesti rajoitettu kansanedustajien mahdollisuuksia itsenäiseen toimintaan ja siten päädytty tinkimään demokratian perusarvoihin pohjautuvasta yksityisen jäsenen vapaasta aloite- ja puhevallasta.³⁵ Suomessa sen sijaan ei ole ryhdytty näiden perinteellisten oikeuksien rajoittamiseen, vaikka istuntokausien venyminen, ennätyselliset aloitemäärät, budjetin käsittelyn ajoittaiset venymiset sekä propagandapuheiden pitkittämät täysistunnot etenkin vaalien edellä ovat tuoneet esille tällaistenkin toimenpiteiden tarpeellisuuden harkittaessa mahdollisuuksia eduskunnan työmuotojen ke-

hittämiseksi. Toimintatapojen rationalisoimista pohti jo heti sotien jälkeen edellä mainittu komitea eduskunnan silloisen varapuhemiehen Urho Kekkosen johdolla korostaen kuitenkin kansanedustajien vapaan ilmaisuoikeuden tärkeyttä. Vuoden 1950 valtiopäivillä eduskunta kuitenkin jyrkästi torjui kaikki hallituksen esittämät rationalisoimistoimenpiteet.³⁶

Asiaan kiinnitettiin uudelleen vakavammin huomiota vasta syksyllä 1968, jolloin eduskunnan puhemies V. J. Sukselainen eräissä puheessaan kosketteli keinoja eduskunnan toimintaedellytysten parantamiseksi.³⁷ Hän katsoi eduskunnan pystyvän välttymään istuntokausien venymiseltä yli seitsemän kuukauden pituisiksi ja saamaan samalla riittävän määrän aloitteitakin käsitellyiksi, jos valiokuntien työskentelyä tehostettaisiin. Saman syksyn kuluessa valmistui myös puhemiesneuvoston asettaman, prof. L. A. Puntilan puheenjohtolla toimineen työryhmän muistio eduskuntatyön järjestämisestä, jossa niinkään kosketeltiin lähinnä valiokuntatoiminnan rationalisoimiseen liittyviä kysymyksiä. Seuranneessa julkisessa keskustelussa viitattiin eduskunnan työtapojen uudistamiseen yleensäkin, mm. puheenvuorojen rajoittamismahdollisuuteen.³⁸ Virikkeitä keskustelun käynnistymiseen saatiin myös siitä, että Norjan suurkäräjillä syntyi samasta asiasta vilkas keskustelu vuoden 1969 budjettia käsiteltäessä. Tällöin toisaalta vedottiin kansanedustajiin puheenvuorojen lyhentämiseksi ja niiden esittämiseksi vapaamuotoisesti, toisaalta esitettiin tilanteeseen osasylliseksi myös hallitus, jonka sanottiin esittävän lakiesityksensä suurkäräjille vasta niin viime hetkellä, että syksyllä joudutaan asioita käsittelemään yötä päivää, kun kevätistuntokausi sitä vastoin on ollut tyhjäkäyntiä.³⁹

Myös oman eduskuntamme piirissä on esiintynyt samanlaista ajattelutapaa kuin Norjan suurkäräjillä. Sen sijaan että eräiden kuoleman- ja sairaustapausten johdosta on päätelty eduskunnan työtahdin voivan käydä kansanedustajille liian rasittavaksi, eräät haastattelemani kansanedustajat ovat todenneet työmäärän runsauden olevan osittain näennäistä: työt ruuhkautuvat eduskunnassa erityisesti siitä syystä, että hallitus ei jätä esityksiään tasaisemmin ajoitettuina. Samalla on kuitenkin viitattu myös muihin eduskunnan toimintaedellytyksiä lisääviin toimenpiteisiin ja tekijöihin, ennen kaikkea riittävän pitkäjänteisyyden turvaamiseen toimen hoitamisessa (säilyttämällä neljän vuoden vaalikausi), koulutustarpeen huomioonottamiseen etenkin uusien kansanedustajien osalta sekä edustajien työskentelymahdollisuuksien helpottamiseen työtilojen lisäämisellä ja toimenpiteillä informaation turvaamiseksi kansanedustajille kaikkien valiokuntien töistä. Joitakin uudistuksia on jo ehditty toteuttaaakin erityisesti valiokuntakäsittelyn jouduttamiseksi, ja täysistuntopäivien tiistain ja perjantain rauhoittamiseksi on suullisten kysymysten ja vastausten esittäminen siirretty omaan erilliseen istuntoon. Suuremmat uudistukset ovat kuitenkin ilmeisesti tarpeen, jotta taatataisiin, että kansanedustajilla olisi riittävästi sekä aikaa että tietoja toimensa hoitamiseksi.

LÄHDEVIITTEET

1 Tyypilliseksi katsottavan, alkuperäisiin dokumentteihin perustuvan kuvan kansanedustuslaitoksen funktiosta ja kansanedustajan toimien luonteesta sosialistisessa maassa antaa Martti Vallan Kansandemokratian synty ja toteutus Saksan demokraattisessa tasavallassa, julkaisematon pro gradu -tutkielma, Tampereen Yliopisto 1969, erityisesti s. 87—106. Suppean yleisselvityksen ja samalla yksityiskohtaisen analyysin Neuvostoliiton korkeimmasta neuvostosta sisältää Tuttu Tarkiainen artikkeli Valtiolliset järjestelmät, Yhteiskuntatieteiden käsikirja II, Keuruu 1964, s. 928 ja 938—939.

2 Valta, main. kirj., s. 99—100. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, art. 56 ja Geschäftsordnung der Volkammer der Deutschen Demokratischen Republik, § 13.

3 Länsimaista poikkeavaa mutta tyypillistä sosialistisille maille on, että naiset käsittävät DDR:n kansankamarin jäsenistä 31 % ja alle 30-vuotiaat 13 %. Vrt. Martti Noponen: Piirteitä kansanedustajien sosiaalisesta taustasta, Poliitikka 3—4/1959, s. 109. Tämä johtuu siitä, että nais- ja nuorisoliitoille on kahden muun ns. joukkojärjestön ja viiden puolueen ohella etukäteen määrätty pysyvä kiintiö kansankamarin paikoista. Valta, main. kirj., s. 96 ja 100—101.

4 Malcolm E. Jewell — Samuel C. Patterson: The Legislative Process in the United States, New York 1966, s. 364.

5 Varsinaisen ammattikansanedustajan tyyppin syntymisen estää sosialistisissa maissa myös nopea vaihtuminen. DDR:ssä jo valtiosääntö edellyttää vähintään kolmasosan edustajista aina vaihtuvan.

6 Ks. esim. Martti Noponen: Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa, Porvoo 1964, s. 311—313, ja Poliitikka tutkimuksen kohteena, Porvoo 1968, s. 86.

7 Jaakko Nousiainen: Suomen poliittinen järjestelmä. 3. tarkistettu painos, Porvoo 1967, s. 229.

8 Suomessa on jokainen kansanedustaja — ministerikansanedustajia ja eduskunnan puhemiestä lukuunottamatta — velvollinen suostumaan vähintään kahden valiokunnan jäseneksi tai yhden valiokunnan jäseneksi ja tarkistajaksi (suurta valiokuntaa ei lueta mukaan). Eduskunnan Työjärjestys v:lta 1927, 13 §.

9 Erityisvaliokunnista tärkeimpinä on Suomessa totuttu pitämään valtiovarain- ja ulkoasiainvaliokuntaa. Vuosien 1962—1965 vaalikaudella näiden valiokuntien jäsenistä olikin 63 % kokeneita (vähintään 8 valtiopäivillä aikaisemmin olleita), mutta talousvaliokunnasta vain 12 % ja lakivaliokunnasta 16 %. Lauri Vuorisalmi: Uusien kansanedustajien osallistuminen eduskuntatyöhön vuosien 1962—1965 valtiopäivillä, julkaisematon pro gradu -tutkielma, Tampereen Yliopisto 1967, s. 56. — Kuuluisin esimerkki kansanedustajien eriarvoisuudesta on ns. senioriteettiperiaatteen noudattaminen Yhdysvaltain kongressissa. Ks. esim. Robert K. Carr et. al.: American Democracy in Theory and Practice, Third Edition, New York 1959, s. 316—318.

10 Vuosien 1962—1965 vaalikaudella uudet edustajat olivat aktiivisimpia aloitteiden teossa, mutta aikaisemmilta valtiopäiviltä on saavutettu päinvastaisiakin tuloksia. Vuorisalmi, main. kirj., s. 33, vrt. Jaakko Nousiainen: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä, Porvoo 1961, s. 80—81.

11 Vuorisalmi, main. kirj., s. 74—75 ja Tarkiainen, main. art., s. 940.

12 John C. Wahlke et. al.: The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior, New York 1962, s. 8—10. Vrt. Jewell—Patterson, main. teos, s. 362—363 ja John C. Wahlke—Alex N. Dragnich (toim.): Government and Politics. An Introduction to Political Science, New York 1966, s. 485—488.

- 13 Wahlke et al., main. teos, s. 11—14.
- 14 Wahlke et al., main. teos, s. 11 ja 138. Vrt. Wahlke—Dragnich, main. teos, s. 487.
- 15 Wahlke et al., main. teos, s. 129—134 ja 246—249. Vrt. myös James Barber: *The Lawmakers. Recruitment and Adaptations to Legislative Life*, New Haven 1965, s. 10—18 ja 23—211.
- 16 Edmund Burken tunnetuissa käsityksissä kansanedustajan toimen luonteesta ei tehdä Wahlken ym. havaitsemaa eroa edustustavan ja ulkoisten suhteiden välillä. Ks. Wahlke—Dragnich, main. teos, s. 486.
- 17 Wahlke et al., main. teos, s. 21—23.
- 18 Wahlke et al., main. teos, s. 17—21. Vrt. Jewell—Patterson, main. teos, s. 382.
- 19 Wahlke et al., main. teos, s. 7 ja 14—15.
- 20 Wahlke et al., main. teos, s. 383.
- 21 Ks. Voitto Helander: *Kunnallisvaltuutetun rooli*. Turun yliopiston valtio-opin laitos, eripainossarja A, N:o 9, 1965. Roolitutkimukseen valtakunnallisella tasolla liittyvistä vaikeuksista ks. John C. Wahlke: *Behavioral Analysis of Representative Bodies*, teoksessa Austin Ranney (toim.): *Essays on the Behavioral Study of Politics*, Urbana, Ill., 1962, s. 184—185.
- 22 Tutkimukseen liittyvistä vaikeuksista ks. Pekka Nyholm: *Suomen eduskuntaryhmien koheesio vuosien 1948—1951 vaalikaudella ja vuoden 1954 valtiopäivillä*, Helsinki 1961, s. 13—14 ja 25—27.
- 23 Ks. Nyholm, main. teos, s. 55—68, 87—91 ja 134—138 sekä Pekka Nyholm—Carl Hagfors: *Ryhmäyhtenäisyyden kehityksestä eduskunnassa 1930—1954*. Helsingin Yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, N:o 14/1968, s. 4.
- 24 Nyholm, main. teos, s. 19 ja 45.
- 25 Oikeisto — vasemmisto -ulottuvuudesta ideologisena peruseroavuutena Suomen osalta ks. Olavi Borg: *Monipuoluejärjestelmän ideologisten peruserojen kuvaamisesta*, *Politiikka* 1/1963, s. 1—13 ja *Suomen puolueideologiat*, Vammala 1964, s. 198—236 ja 262—267.
- 26 Julkaisemattomissa pro gradu -tutkielmissa Tapani Saukkonen: *Eduskunnan äänestysulottuvuuksista*, Helsingin Yliopisto 1966 ja Keijo Leppänen: *Puoluejärjestelmän ulottuvuudet eduskuntaäänestyksissä*, Tampereen Yliopisto 1969 on käytetty ns. asenneindeksi-ulottuvuutta lähtien siitä, että SKDL ja Kokoomus sijoittuvat tavallisesti vastakkaisille puolille äänestysjakautumaa edustaen vasemmistolaisuutta ja oikeistolaisuutta. Kullekin edustajalle lasketaan hänen etäisyyttänsä »puhtaasta» vasemmistosta tai oikeistosta osoittava indeksipistemäärä. Käännettyä faktorointia on käytetty Risto Sänkiähon tutkimuksessa *Eduskunnan äänestysdimensioista vaalikaudella 1962—1966*, Helsingin Yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, N:o 17/1969.
- 27 Uno Tuominen: *Säätyedustuslaitos 1880-luvun alusta vuoteen 1906*. Suomen kansanedustuslaitoksen historia III, Helsinki 1964, s. 370—371.
- 28 Valtiopäivillä tehtiin tuolloin 286 aloitetta eduskunnan taholta. V. 1967 vastaava luku oli 1 565. Vp 1967, *Pöytäkirjat* s. 2386. Kehitys kuvastuu selvästi myös istuntokauden pituudessa; vuonna 1914 se oli 92 päivää, 1921 jo 271 ja 1938 peräti 326 päivää. Ks. Urho Kekkonen: *Eduskuntatyön rationalisoimisesta Suomessa*, *Valtio ja Yhteiskunta* 1948—1949, s. 8.
- 29 Nousiainen, *Eduskunta aloitevallan käyttäjänä*, s. 64 sekä eduskunnan pöytäkirjat.
- 30 Nousiainen, *Suomen poliittinen järjestelmä*, s. 247. Vuoden 1967 valtiopäivillä jäi käsittelemättä vielä suurempi määrä, noin kaksi kolmasosaa asioista.
- 31 Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsissa tehtiin 1950-luvulla vuosittain noin

1 200 aloitetta, mutta Tanskassa vuosina 1953—1963 yhteensä vain 123. Nousiainen, Eduskunta aloitevallan käyttäjänä, s. 22 ja Erik Rasmussen: *Det Politiske System*, moniste 1965, s. 217.

³² Alf Ross: Miksi demokratia, Lahti 1951, s. 210—213.

³³ Noponen, Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa, s. 324—327.

³⁴ Komiteanmietintö 1/1951. Vrt. Kekkonen, main. art., s. 8—10.

³⁵ Vain Ruotsissa ja Suomessa ei ole vielä otettu käytäntöön mahdollisuutta rajoittaa keskustelua. Niiden lisäksi vain Yhdysvalloissa on aloitteiden teko edustuslaitoksessa miltei rajoittamaton. Puheenvuoroja ryhdyttiin Englannissa rajoittamaan jo 1880-luvulla ja Yhdysvalloissa tämän vuosisadan alussa. Ranskassakin ryhdyttiin vuonna 1958 supistamaan kansanedustajien aloitevaltaa etenkin raha-asioissa. Ks. esim. Rasmussen, main. teos, s. 216—221.

³⁶ Hallituksen esitys 166/1950, Asiakirjat III. Aikaisemmin oli jo vuosien 1931 ja 1934 valtiopäiville jätetty samantapainen esitys puheenvuorojen rajoittamismahdollisuuden voimaansaattamisesta. 1960-luvulla on eduskunnan taholta tehty muutamia aloitteita, jotka olisivat velvoittaneet raha-asia-aloitteen tekijän samalla osoittamaan, millä tavoin aloitteen aiheuttamat menot rahoitettaisiin. Vahvan kansanrintaman johtaessa eduskuntatyötä vuonna 1966 valitun eduskunnan aikana ei tällaisia rajoituksia yksityisen kansanedustajan toimintavapauteen kuitenkaan näytä samassa määrin halutun esittää sen enempää oppositioon kuin hallituskokoomukseenkaan kuuluvien edustajien taholta.

³⁷ Puhe poliittisten toimittajien kuukausilounaalla. Ks. esim. Aamulehti 29. 10. 1968. Eduskunnan puhemiehet K. A. Fagerholm ja Johannes Virolainen olivat tosin jo vuosina 1965—1967 toistuvasti kiinnittäneet huomiota budjettikeskustelujen pituuteen ja täysistuntojen tason kohottamiseen. Puhemies Virolainen kosketteli niinkään poliittisten toimittajien yhdistyksen ensimmäisellä kuukausilounaalla 25. 4. 1967 laajasti kysymystä eduskunnan työn aktivoimisesta ja sen työkoneiston kehittämisestä, jotta eduskunnasta ei voimakkaan enemmistöhallituksenakaan aikana tulisi vain »postikonttoria», joka asioita riittävästi harkitsematta antaisi hyväksymisleiman hallituksen esityksille. Ks. Uusi Suomi 26. 4. 1967.

³⁸ Ks. Aamulehti 31. 12. 1968 ja Helsingin Sanomat 4. 1. 1969.

³⁹ 12. 11. 1968 käydyin keskustelun sisällöstä ks. Nordisk Kontakt, N:o 14/1968, s. 946—948.