

## NÄKÖKOHTIA EDUSKUNNAN ASEMASTA JA PÄÄTÖKSENTEKO- JÄRJESTELMÄSTÄ \*

Jaakko Nousiainen

---

Nyky aikaisten pitkälle institutioituneiden edustuslaitosten rakenteellisia piirteitä voidaan analysoida usealta vaihtoehdoiselta tai yhdistetyltä tasolta: keskeisiksi ulottuvuuksiksi on nähty mm. poliittinen ryhmärakenne, sisäinen toimintaorganisaatio, päätöksenteon poliittisluonteinen sääntely sekä työskentelyn tekninen välineistö.<sup>1</sup> Tässä raportissa esitetään havaintoja ja hypoteeseja lähinnä toisen ja kolmannen dimension ongelmista Suomen eduskunnassa tämän laitoksen ulkoisen aseman taustaa vasten.<sup>2</sup>

### Eduskunnan asema ja funktio

*Nelson W. Polsby* haluaa sijoittaa avoimiksi ja rakenteellis-toiminnallisesti eriytyneiksi katsomiensa poliittisten järjestelmien edustuslaitokset jatkumolle pitäen silmällä niiden riippumattomuutta ulkoisista vaikutteista.<sup>3</sup> Sen toisessa päässä ovat »transformatiiviset» eduskunnat, joilla on riittävästi kapasiteettia julkisen politiikan muotoamiseen omaehtoisin päätöksin; toisessa päässä taas areena-tyyppiset laitokset, jotka tarjoavat formaalin vuorovaikutuskehysten ja keskustelutason päätöksentekoa dominoiville poliittisille voimille. Ääri-tyyppinä parhaimmillaan edustaviksi laitoksiksi on tapana nimetä Yhdysvaltain liittokongressi ja Englannin parlamentti. Laitoksen primaari funktio määrää myös sen tärkeät muuttujat ja ohjaa tutkijan mielenkiintoa: transformatiivisen laitoksen osalta eduskunnan sisäiseen rakenteeseen ja työnjakoon sekä edustajien politiikkapreferensseihin, areena-tyypin osalta taas poliittiseen rekrytointiin, lainsäätäjäkunnan sosio-ekonomiseen rakenteeseen ja edustuksen ongelmiin. Sisäisessä järjestelmässään edustuslaitokset ovat sopeutuneet ensisijaisen funktioidensa mukaan; tavanomainen on esim. viittaus valiokuntalaitoksen eroavuuteen USA:ssa ja Englannissa sekä täysistuntoareenan dominoivaan asemaan jälkimmäisessä maassa.

Ei kuitenkaan tunnu aivan luontevalta tarkastella Polsbyn tapaan esim.

\* Tämä artikkeli perustuu Politiikan tutkimuksen päivillä 7. 1. 1977 pidettyyn esitelmään.

Englannin alahuonetta ja Ranskan V tasavallan kansalliskokousta samaan funktionaaliseen kategoriaan kuuluvina. Eikä Suomenkaan eduskunnan sijoittuminen jatkumolle ole yksiselitteistä, ellei tyydytä summittaisesti sanomaan sen kuuluvan jonnekin äärityyppien välille. Näennäisesti ristiriitaiset rakennetekijät saattavat sen sijaan tulla ymmärrettävämmiksi, jos tarkasteluun liitetään taulukon 1 osoittamalla tavalla — samalla alkuperäistä muuttujaa hiukan modifioiden — toinen muuttuja, edustuslaitoksen asema poliittisessa järjestelmässä. Pölsbyn tarkoittamien järjestelmien piirissäkin on kieltämättä tässä suhteessa havaittavissa vaihtelua. Esim. Ranskan vuoden 1958 järjestelmäratkaisun eräänä avoimena tavoitteena oli parlamentin aseman kaikinpuolinen heikentäminen suhteessa muihin hallituslaitoksiin.

**Taulukko 1. Edustuslaitoksen funktio ja asema poliittisessa järjestelmässä**

		Asema poliittisessa järjestelmässä	
		keskeinen	syryäinen
Funktio	politiikkaa muotoava	Transformatiivinen	Toissijaisella tasolla päättävä
	sovitteleva legitimoiva	Areena	Leimasin

Sekä konstitutionaaliset järjestelyt että poliittinen ryhmärakenne ovat asettaneet esteitä Suomen eduskunnan kohoamiselle sen enempää politiikkaa itsenäisesti muotoavaksi päätöksentekijäksi kuin poliittisten voimien keskeiseksi vuorovaikutusareenaksi, niin perusratkaisuja tuottava parlamentaarinen toimija kuin se muodollisesti onkin. Yleisimmällä tasolla perustuslaki määrittää institutionaalisten toimijoiden välisen suhderakenteen jyrkästi vallanjakaisen perinteen pohjalla, eivätkä vallitsevat tulkinnat ole juuri olleet eduskunnan asemaa väljentäviä. Kustavilainen perinne näkyy esim. siinä, miten vielä voimassaolevakin VJ asettaa eduskunnan toiminnan rajat.<sup>4</sup> Niinpä valvontafunktion puolella ei ole katsottu mahdolliseksi tutkimusvaliokuntien asettamista; ja keskusteltiin aikanaan vakavasti siitäkin, voiko eduskunta tarkastustoiminnassaan puuttua asioihin, joita käsittelyn pohjana olevassa hallituksen kertomuksessa ei ollut mainittu.<sup>5</sup> Työnjakojärjestelmää täydentää puhdasoppisen dualistisen parlamentarismien tulkinnan mukainen, myös eduskunnan päätöksiin ja toimintoihin näkyvästi kohdistuva sanktiointi.

Eduskunnan sisäiselle struktuurille taas on ominaista päiväjärjestyksen sitominen jäykästi ao. käsittelyasteelle ehtineisiin muodollisiin aloitteisiin ja joustamismahdollisuuksien puuttuminen. Eduskunnalla ei ole esim. Englan-

nin alahuoneen tapaan vuosisataisia perinteitä areenatyypisenä keskusteluvana parlamenttina, ja vielä vuoden 1772 HM:n mukaan se sai pääsääntöisesti ottaa käsiteltäväkseen ja päätettäväkseen vain hallitsijan jättämiä esityksiä ja vireillepanoja. Vapautumisen ja kansanvaltaistumisen myötä tunnustettiin oikeus eduskunnan sisäisiin aloitteisiin, mutta muuten työskentelytavat eivät olennaisesti väljentyneet: täysistunnon päiväohjelma tuli edelleen koostumaan miltei vain valiokunnissa pohjustetuista laki- ym. ehdotuksista, eikä huomiota kiinnitetty mekanismeihin, jotka olisivat sallineet esim. päivänkohtaisiin kiinnostaviin aiheisiin puuttumisen yleisissä keskusteluissa. Ja myös eduskunnan mahdollisuudet saatujen syötteiden tehokkaaseen muokkaamiseen on aloite- ja amendemangioikeuden ahtailla tulkinnoilla rajattu. 1960-luvulla pyrittiin pienin uudistuksin lisäämään joustavuutta ja elävöittämään toimintoja ottamalla käyttöön suulliset kysymykset ja erilliset kyselyistunnot, sallimalla repliikkipuheenvuorot sekä tekemällä mahdolliseksi hallituksen selonteosta keskusteleminen ilman nimenomaista päätöksentekoa. Erilaiset määräenemmistövaatimukset omalta osaltaan kaventavat eduskunnan enemmistön mahdollisuuksia yhteiskuntapolitiikan sisällön määräämiseen.

Poliittisen ryhmärakenteen osalta taas todettakoon lyhyesti, että jäykkä ja suhteellisen keskitettyihin muodostelmiin perustuva puoluelaitos, jossa painopiste on varsinaisen järjestökentän puolella — eduskuntaryhmät liittyvät siihen epäitsenäisinä annekseina —, ei hevin suosi eduskunnan muotoutumista nelikentän luoteiskulman ilmentämäksi autonomiseksi päätöksentekijäksi, ja on sitä paitsi taipuvainen sijoittamaan välttämättömän neuvottelu- ja kompromissijärjestelmänkin ainakin politiikan suurten linjojen osalta kyseisen institution ulkopuolelle. Puoluekentän suhteellinen pirstoutuneisuus taas rohkaisee esim. työmarkkinakentän suuria joukkojärjestöjä vaikuttamaan yhteiskuntapolitiittiseen päätöksentekoon omin voimin keskinäisillä ja hallitusvallan kanssa tehtävillä sopimuksilla, jälleen parlamentaarisen mekanismin ulkopuolella.

Eduskunnan päätöksentekijän ja vaikuttajan roolin tiedetään toki melkoisesti vaihtelevan parlamentaarisen tilanteen mukaan. Monina aikoina siinä on ollut nähtävissä *Oksasen*<sup>6</sup> sidonnaiseksi tai hallituskeskeiseksi nimittämän valtopoliittisen asetelman piirteitä. Tälle tilanteelle on leimallista kansanedustajien sidonnaisuus muihin yhteiskunnallisiin valtatekijöihin sekä heidän asemansa toisaalla syntyneiden linjaratkaisujen suuntaisten päätösten vahvistajina. Järjestelmä on neuvotteleva ja yhteistyöhaluinen ja tuloksiin johtava, joskin keskustelu- ja määräenemmistömekanismit tarjoavat myös melkoisia jarruttamis- ja vesittämismahdollisuuksia. Edustajat saavat ohjeensa puolue-ryhmissä, eikä valitsija- tai paikallissuuntautuneisuuden suhteellinen heikkous puolue- ja painostusryhmäorientoitumiseen verrattuna rohkaise enimpää edustajia laajoihin täysistuntoesiintymisiin. Täysistunnot jäävät silloin ennen muuta opposition esiintymisareenaksi, vaikka osa tästäkin on voitu sopeuttaa

neuvottelu- ja kompromissijärjestelmään. Työn enin merkitsevä osa sijoittuu valiokuntiin, jotka ovat sopivia areenoita legitimaatioratkaisujen kaipaamien taustaselvitysten hankkimiseksi, riittävän yhteiskunnallisen konsensuksen varmistamiseksi sekä välttämättömien kompromissien etsimiseksi.

Vähemmistöparlamentaarinen asetelma ajoittain suosii vapaampaa ja edustajakeskeisempää voimakenttää, jossa edustajat pyrkivät esiintymään itsenäisinä päätöksentekijöinä ja haluavat julkisilla täysistuntoesiintymisillä vakavasti osallistua tehtäviin ratkaisuihin sekä vaikuttavasti reagoida vallitsevaan tilanteeseen ja tapahtumiin. Puoluekurin suhteellinen heikkous ainakin porvarillisella siivellä helpotti ennen toista maailmansotaa tällaista yksilöllistä aktiivisuutta. Poliitiikkaa muotoava toiminta keskittyy kyllä nytkin paljolti erikoisvaliokuntiin.

Eduskunnan jossain määrin syrjäinen asema kuvastuu jo toiminnan laajuutta osoittavista ulkokohtaisista tiedoista (taulukko 2). Ainakin 1950- ja 1960-luvulla oli päädytty normaaleissa työvaiheissa kaksi kertaa viikossa — varsinkin valtiopäivien loppukiireissä kyllä useamminkin — järjestettyihin täysistuntoihin, joiden keskimääräinen kesto oli vain kahdesta kolmeen tuntiin. Täysistuntojen vaatima vuotuinen kokonaisaika vakiintui tuolloin 200—250 tunnin vaiheille. Enimpien valiokuntienkin tehokas viikottainen työaika näytti jääneen alle viiden tunnin. Länsimaisittain nämä luvut ovat kovin alhaisia; pienissäkin maissa toiminnan volyyymi on laajempi.<sup>7</sup> Ääritapaus on tietysti Englanti; 1960-luvulla alahuone piti istuntoja noin 160 päivänä vuodesta — kaikkiaan puolitoistatuhatta tuntia —, ja kokouksen keskimääräinen kesto oli runsaasti yhdeksän tuntia. Toisella äärilaidalla sosialististen maiden eduskunnat taas kokoontuivat vain harvoja kertoja lyhyiden istuntokausien aikana.

**Taulukko 2. Tietoja eduskunnan täysistuntojen määrästä ja kestosta eräillä valtiopäivillä**

	1907	1928	1937	1952	1967
Vp:n koossaolopäivät	92	120	175	222	224
Täysistuntojen luku	48	68	81	94	95
Istuntoja keskimäärin viikossa	3.7	4.0	3.2	3.0	3.0
Tiistain ja perjantain istunnot % kaikista	45.8	52.9	66.6	75.5	80.0
Täysistuntotunteja yhteensä	338	290	250	247	200
Istunnon keskim. kesto t. ja min.	7.02	4.16	3.05	2.38	2.06
Vuotuinen istuntoaika edustajaa kohti minuutteina	101	87	75	74	60

Suomessa ensimmäiset yksikamariset valtiopäivät olivat tarkasteltavassa suhteessa poikkeukselliset. Vuoden 1907 eduskunta oli todella keskusteleva parlamentti, kun jo eduskunnan oma järjestäytyminen vaati pitkiä pohdintoja ja kun tuskin mitkään muutkaan asiat läpäisivät täysistunnon käsittelyvaiheet ilman laveata mielipiteenvaihtoa. Myös käsittelyn johto lienee ollut myöhäisempää paljon verkkaisempi ja äänestykset hitaampia. Keskimääräisesti lasten täysistuntoja pidettiin lähes neljänä päivänä viikossa, ja kestoiltaan ne lähenivät englantilaista istuntotyyppiä. Sitten istunnot vuosikymmenien kuluessa tiivistyivät niin, että vaikka valtiopäivien pidentyessä istuntojen lukumäärä ja käsiteltyjen asioiden määrä huomattavasti lisääntyi, istuntoihin käytetty kokonaisaika näkyvästi laski.<sup>8</sup> Kysymyksessä on pitkän ajan kuluessa tapahtunut mutta selvä muutos täysistunnon luonteessa ja roolissa. Näidenkin sinänsä ulkokohtaisten ja vajavaisten osoittimien nojalla voi päätellä, että ainakin täysistunto on menettänyt asemaansa julkisten asioiden pohdiskelun ja päätöksenteon areenana. Voi tietysti ajatella, että aikaisemminkin täysistuntoaktiivisuus koostui valitsijakuntaan suunnatuista propagandistisista esiintymisistä, jonka muut viestintäkeinot ovat korvanneet, mutta vaikka näin osaksi olisikin, jää sittenkin ilmeiseksi, että valiokuntavalmistelun sekä epävirallisten ja suljettujen ryhmäneuvottelujen suhteellinen paino päätöksentekoprosessissa on lisääntynyt. Ja tämän kirjoituksen yleishypoteesin mukainen on väittämä, että hallituksen ja opposition välinen dialogi ja ryhmäsovittelut ylipäänsä ovat siirtyneet entistä enemmän koko eduskuntainstituution ulkopuolelle. Tuloksena on ollut asiain käsittelyn sujuvuuden lisääntyminen, mutta myös julkisuuden jonkinlainen himmentyminen. Täysistuntojen ilmapiiri on tunnetusti melko lailla muodollinen ja mielenkiinnoton.

### **Valiokuntasuuntautuneisuus**

Viitatulla toiminta- ja vaikutustasollaan eduskunta on selvästi pikemmin valiokunta- kuin täysistuntosuuntautunut ja on omaksunut siten lähinnä transformaatiivisen edustuslaitoksen organisaatiomallin. Onhan parlamentaariseen »infrastruktuuriin» kuuluva valiokuntalaitos keskeinen tehokkuustekijä politiikkaa näkyvästi muotoamaan pyrkivässä edustustossa. Mutta valiokuntien asemaan näyttää painavan leimansa se, että eduskunta sellaisenaan määrää yhteiskuntapolitiikkaa toissijaisella tasolla tai rajatulla vaikutussektorilla.

Suomen valiokuntalaitos on alkuperäisen ruotsalaisen mallin mukaan rakenteltaan vanhahtavasti kaksijakoinen. Pääperiaatteena on ollut asioiden jakaminen perustuslaissa kiinteästi määrättyjen pysyvien valmisteluryhmien kesken valtio-oikeudellis-funktionaalaisella pohjalla, mikä siis merkitsee valiokunnan pystyttämistä valtiosäännössä eduskunnalle uskottuja suuria tehtäväryhmiä varten. Tätä runkoa on täydennetty joustavalla mahdollisuudella asettaa tar-

peen mukaan muita, tilapäisiä tai käytännössä pysyviä valmistelevia ryhmiä, jotka toimivat kapeammalla asiasektorilla. Työnjako on kuitenkin kiinteytynyt, ja järjestelmä tarjoaa jäsenille kohtuulliset erikoistumisen mahdollisuudet eri toimialoille.

Tämä rakennelma kylläkin on vähittäisen kehityksen eikä rationaalien suunnittelun tuote. Esim. laki- ja talousvaliokunnan nimeä ja asemaa on työlästä ymmärtää tutustumatta sen synty tapahtumiin 1860—1880-luvulla. Jonkinlaista päällekkäisorganisoitua merkitsee valtiovarainvaliokunnan jakaantuminen alun perin budjetinkäsittelyä varten perustettuihin toimialakohtaisiin yhdeksään jaostoon. Omaksutun järjestelmän formaaleista jakoperusteista johtuvana heikkoutena on muutoinkin se, että asiasisällöltään täysin samanlaisia tai toisiaan lähellä olevia asioita joutuu eri tahoille valmisteltaviksi.

Valiokuntasuuntautuneisuus ilmenee jo toiminnan ulkoisessa formaalissa järjestelyssä. Pääasiallisesti kaikki asiat on alistettava valiokuntavalmisteluun, vieläpä ennen kuin ne otetaan asiallisesti yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Täysistuntojen päiväjärjestys on kuten sanottu sidottu muodollisiin vireillepanoihin, ja niiden työrytmi on kokonaan riippuvainen valiokuntatyön sujumisesta. Eikä eduskunnan ole katsottu voivan — asiaa ensimmäisen kerran valiokuntaan lähetettäessä — antaa valmistelun sisältöä koskevia sitovia ohjeita.

Eduskuntalaitoksen omassa piirissä ja niissä puitteissa kuin eduskunta yleensä itsenäisenä aktorina työskentelee, valiokunnilla tiedetään käytännössäkin olevan keskeinen päätöksentekoa suuntaava vaikutus. Vuoden 1920 valtiopäivillä läpäisi tosin vain 58 % hallituksen esityksiä koskevista valiokuntien ehdotuksista täysistuntokäsittelyn muuttamattomina, mutta esim. 1937 tämä prosenttiluku oli jo 78 ja 1964 peräti 94. Käsittelytapaan painaa leimansa myös ajankohtainen tilanne ja asiain luonne — yksikamarisen eduskunnan alkukaudella oli luultavasti enemmän uutta ja vähemmän kokeiltua lainsäädäntöä — mutta yleisemmätkin havainnot viittaavat siihen, että vielä itsenäisyyden ajan alussa edustajat täysistunnoissa paneutuivat myöhempää tarkemmin käsiteltäviin asioihin. Parlamentaarisin kurin tiukentuminen ja työpaineen voimistama tehokkuusajattelu ovat edesauttaneet muutosta valiokuntien asemaa vahvistavaan suuntaan.

*Teljon* 1920- ja 1930-luvulta suorittama tutkimus puolestaan osoitti, että budjetin valmistavalla käsittelyllä valtiovarainvaliokunnassa on ratkaiseva vaikutus sen lopulliseen muotoutumiseen.<sup>9</sup> Valtaosa eduskunnassa hallituksen menoarvioehdotukseen tehdyistä muutoksista sisältyy jo valiokunnan mietintöön; täysistunnoissa tehdyillä mietinnöistä poikkeavilla muutoksilla on ollut vain toisarvoinen, yksittäisluonteinen merkitys. Kontrollitoiminnan puolella viimein valiokunnat dominoivat täysin saatujen kertomusten tarkastustehtävää.

Kansallista päätöksentekorakennetta ajatellen edellä viitattujen tekijöiden vaikutuksesta eduskunnan valmistelusysteemi on kuitenkin pysynyt rajatussa roolissaan; minkäänlaista »valiokuntaparlamentarismia» muistuttavia piirteitä

ei Suomen poliittisessa järjestelmässä ole ollut edes parlamentaaristen luottamussuhteiden ohentua äärimilleen, vaikka joskus tällaisissa olosuhteissa — kuten v. 1958—62 — eduskunnan ja sen valiokuntien itsenäinen ote on saatanut näkyvästi vahvistua. Uusimman ajan kehitykseen kuulunut taipumus hallituksen ja byrokratian vallan kasvuun ns. uuskorporativismiin liittyneenä on tehnyt kyseisen ilmiön esille pääsyn yhä vaikeammaksi. Merkityksellistä on myös se, että Suomessa kuten Ruotsissakin parlamentaaristen voimien edustajat vedetään esim. komitealaitoksen ja sen jälkeisen lausuntokierroksen avulla päätösten valmisteluun jo ennen eduskuntavaihetta. Tämä esivalmisteluvaiheen neuvottelu-, koordinointi- ja informaatiojärjestelmä suorittaa jo osan niistä tehtävistä, jotka toisissa oloissa kuuluvat valiokuntavalmisteluun.<sup>10</sup>

Erikoisvaliokuntien primaareiksi tehtäviksi näissä oloissa on jäänyt hallituksen esitysten käsittelyssä — aloitteita otetaan yhä harvemmin esille — riittävästä yhteiskunnallisesta konsensuksesta varmistuminen, vielä mahdollisesti jäljellä olevien kiistakysymysten selvittäminen sekä ehdotusten yksityiskohtainen tarkastaminen sekä muodolliselta kannalta että asiasisällössä tavattujen virheiden ja huomaamattomuuksien korjaamiseksi.

### Heikohko institutioituminen

Eduskunnan ja sen alarakenteiden rajatulla roolilla voinee katsoa olevan vaikutusta siihen, että erikoisvaliokunnat eivät ole erityisen vahvasti institutioituneita. Tämä näkyy nimenomaan siinä, että niiden rajat eduskuntaan ja toisiinsa nähden eivät ole kovin selvät ja pysyvät. Valiokuntien jäsenrakenteelle on perinteisesti ollut ominaista melkoinen labiilisuus. Suoritettu yksittäistutkimus viittaa siihen, että etenkin yksikamarisen eduskunnan alkukaudella 1907—18 jäsenten vaihtuvuus oli nopea: lähes puolet perustuslakivaliokunnassa tuolloin toimineista pysyi jäsenenä vain yksien valtiopäivien ajan.<sup>11</sup> Myöhemmin pysyvyys on lisääntynyt, mutta viimeistään uudet eduskuntavaalit aiheuttavat jäsenasetelmaa pahoin sekoittavan uudelleen jaon. Yleiset havainnot viittaavat siihen, että varsinaisten jäsenten toimiajan keston tyyppiarvo olisi jossakin 2—4 vuoden vaiheilla.

Vaihtuvuus näyttää suurimmalta heikoimminkin arvostetuissa valiokunnissa, mutta vuosikymmenen kuluttua lähtöpisteestä on missä tahansa valiokunnassa vain aniharva alkuperäinen jäsen jäljellä. Löytyy kyllä yksittäistapauksia, joissa kauan eduskunnassa ollut edustaja on jonkin alan erikoistuntijaksi muovautuneena istunut samassa valiokunnassa vuosikymmenienkin ajan, mutta tyyppillisempää sittenkin on jatkuva vaihtuvuus ja kierto, jota koko eduskunnan jäsenistön vaalikausittainen uusiutuminen pystyy vain joltakin osalta selittämään.

**Taulukko 3. Jäsenistön pysyvyys erikoisvaliokunnissa 1950-luvulla**

	Jäseniä yhteensä	1951 valituista jäljellä					
		1953	1955	1957	1959	1961	1963
Prv.	17	12	9	6	3	3	2
Lv.	17	13	6	6	1	1	1
Ulkv.	17	12	6	7	2	2	1
Vv.	21	15	11	8	6	4	1
Pv.	13	9	4	5	2	1	—
Tv.	17	14	7	5	2	1	1
Ltv.	17	15	8	9	5	4	1
Siv.	17	14	8	8	6	6	1
Mtv.	17	16	9	6	4	4	2
Työv.	17	14	8	8	5	5	3
Kulkv.	17	14	7	5	3	2	2
Puolv.	17	11	5	4	—	—	2

Valiokuntien välillä on tietysti myös olennaisia eroja, mitä tulee asiamäärään, käsiteltävien kysymysten yhteiskunnalliseen merkittävyyteen ja toiminnan vaikuttavuuteen, ja niin muotoin myös eroja valiokuntien arvostuksessa ja tavoiteltavuudessa sekä viimein jäsenrakenteessa. Näyttää mahdolliselta rakentaa pysyvien valiokuntien tärkeys- ja suosituimmuusjärjestys yhdistämällä useampia muuttujia: esim. haastatteluissa ilmaistu tavoiteltavuus, valiokunnan »päätoimisuus» jäsenille (onko kysymyksessä po. edustajien ainoa valiokuntajäsenyys) sekä jäsenistön keskimääräinen valtiopäiväkokemus. Kun tämä suoritetaan yksinkertaisesti laskemalla yhteen valiokuntien järjestysasteikolla saamat sijaluvut, asettuvat valiokunnat 1950- ja 1960-luvun aineiston perusteella ja edelleen suuremmiksi rankiryhmiksi koottuina seuraavaan järjestykseen:<sup>12</sup>

I valtiovarainvaliokunta	II sosiaalivaliokunta
perustuslakivaliokunta	sivistysvaliokunta
ulkoasiainvaliokunta	laki- ja talousvaliokunta
III kulkulaitosvaliokunta	IV lakivaliokunta
pankkivaliokunta	talousvaliokunta
maa- ja metsätalousvaliokunta	puolustusasiainvaliokunta

Selvä ykkönen on valtiovarainvaliokunta, jolla on etusija asteikon kaikissa osioissa, ja yhdessä perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kanssa se muodostaa muista erottuvan »eliittivaliokuntien» ryhmän. Kaikki kolme ovat vanhalla valtio-oikeudellisella pohjalla lepäviä ryhmiä, joiden toiminta-



sektori on laaja ja sijainniltaan keskeinen. Ensiksi mainitun toimialan kattavuus ja merkittävyys on tunnettu; jaosto-organisaatiollaan se kuten sanottu itse asiassa peittää koko valmistelukentän.

Ulkopolitiikka ei ole enimpänä aikoina kuulunut eduskunnan keskeisiin toimialoihin eikä sitä koskevien asioiden määrä ole erityisen suuri, mutta kun nämä ratkaisut ovat joka tapauksessa koko kansakunnan kannalta painavia ja kun valiokunnalla vielä on erityinen intiimi suhteensa maan hallitukseen, on se saanut arvostetun aseman sekä muodostunut erityisesti kiireisille puoluejohtajille soveltuvaksi parlamentaariseksi työskentelypaikaksi. Myös valtiosääntökysymyksillä on tietysti perustava merkityksensä poliittiselle järjestelmälle, ja perustuslakivaliokunnalla on lisäksi tietty avainasemansa parlamentaarisisissa ja eduskunnan sisäisissä konfliktitilanteissa.

Toisena rankiryhmänä ovat eräät ammattivaliokunnat, joiden toimiala näyttää uudempana aikana, toisen maailmansodan jälkeen saaneen lisää merkitystä. Viimeinen ryhmä puolestaan koostuu jollain tavoin poliittisesti värittömistä valiokunnista, jotka eivät ole saaneet omaleimaisuutta näkyvästi esillä olevien yhteiskunnallisten ongelmien selvittelyssä, joiden jäsenyys useasti yhdistetään muihin tehtäviin ja joiden piirissä monet uudet edustajat saavat koulutusta valiokuntatehtäviin. — Toisaalla on esitetty hypoteesi, että eräät III ryhmän muodostelmat olisivat tulleet sopiviksi työskentelypaikoiksi suhteellisen myöhäisellä iällä eduskuntaan valituille ja jo kokemusta omaaville sekä saavuttamalleen tasolle vakiintuneille parlamentaarikoille.<sup>13</sup>

Tarkastelun tulos voidaan koota myös havainnoksi, että kuta merkittävämpi valiokunta on ulkokohtaisesti ajatellen ja edustajien arvostuksissa, sitä selvemmin ympäristöstä erottuvan osajärjestelmän se muodostaa. Kokeneet ja vaikutusvaltaiset parlamentaarikot hakeutuvat arvostettuihin valmisteluryhmiin, pitävät niitä muita useammin ainoana valiokuntinaan ja ovat taipuvaisia säilyttämään tuon jäsenyytensä.

Merkille pantava ja heikohkoa institutioitumista osoittava piirre Suomen valiokuntalaitoksessa on myös johtajuusroolien miehityksen lyhytjännitteisyys. 1920-luvulta lähtien kiinnostus puheenjohtajien tehtäviä kohtaan alkoi kyllä lisääntyä,<sup>14</sup> mutta toimikaudet pysyivät edelleen lyhyinä, ja oikeastaan vasta toisen maailmansodan jälkeen tapahtui näkyvää kiinteytymistä ja intressipiirien pysyvämpää jakoa puolueiden kesken. Mutta sittenkin vuosien 1945—70 valtiopäivillä puheenjohtajuuden keskimääräinen kesto eri rankiryhmissä oli vain seuraava:

I ryhmässä	3.7 vp.
II »	3.9 »
III »	2.8 »
IV »	3.5 »

Vain harvat kansanedustajat näyttävät siis pitkällä tähtäimellä kanavoineen parlamentaarisen uransa valiokuntajohtajien rooleihin. Yleisempikin selitys

tähän on luonnollisesti se, että parlamentaarisessa järjestelmässä näillä johtajanrooleilla ei ole samaa merkitystä kuin esim. Yhdysvaltain presidiaalijärjestelmässä; parlamentaarinen ura johtaa tiettyssä vaiheessa luontevasti eduskunnan ulkopuolelle valtioneuvoston ministeriksi.

Valiokuntalaitoksen viivästynyttä institutioitumista ilmentää viimein sen rakenteellinen epäitsenäisyys suhteessa maan keskushallintoon. Suomen oloillehan on ollut tunnusomaista eduskunnan valmistelulaitoksen kytkeminen sihteeristön välityksellä valtakunnan keskushallintoon siten, että sihteeriksi on yleisesti otettu hallinnossa ja oikeuslaitoksessa palvelevia virkamiehiä. Kahden usean vuosikymmenen toisistaan erottamana kautena sihteerinä toimineiden henkilöiden päätoimet jakaantuivat seuraavasti:

	1907—14	1945—60
Senaatin tal.os./valtioneuvosto	7	22
Keskusvirasto tai lääninhallitus	9	5
Oikeuslaitos	11	8
Muu julk. tai yksit. toimi	26	3
Yhteensä	53	38

Yksikamarisen edustuslaitoksen alkuvuosina hajonta oli vielä suuri. Toimintakuntien ollessa vähäisiä jäivät valintamahdollisuudet niiden piiristä rajoitetuiksi, ja sihteerityövoimaa näyttää muutenkin etsityn laajalta alalta sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Toisen maailmansodan jälkeen sihteeriksi otettiin sen sijaan miltei vain ministeriöiden, keskusvirastojen ja oikeuslaitoksen virkamiehiä. Valiokunnan työteho on paljolti sihteeristä riippuvainen, ja rekrytointitoimet on suunnattu sinne mistä korkeatasoisia julkishallinnon juristeja ajatellaan parhaiten saatavan. Valiokunnan ja sitä vastaavan ministeriön kytkentä oli v. 1945—60 erityisen selvä perustuslakivaliokunnan, lakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, kulkulaitosvaliokunnan ja puolustusasiainvaliokunnan kohdalla.

Järjestely kohottaa valiokunnan asiantuntemusta ja lisää mahdollisuuksia joustavaan vuorovaikutukseen keskushallintoportaan kanssa. Mutta se voi johtaa myös erilaisten roolien vahvaan kasautumiseen. Ääritapauksessa käy niin, että yksi ja sama henkilö toimii ensin alkuvalmistelun suorittaneessa komiteassa, valmistaa sen jälkeen hallituksen esityksen lopulliseen kuntoon ministeriössä, kirjoittaa edelleen ehdotuksesta valiokuntasihteerinä mietinnön ja osallistuu viimein taas valtioneuvoston puolella ratkaisun toteuttamiseen.<sup>15</sup> Valtiovarainvaliokunnan sihteerinä oli itsenäistymisestä 1930-luvun puoliväliin valtiovarainministeriön virassa, viime vaiheessa jopa budjettipäällikkönä toiminut henkilö. Eduskuntakäytännössä on kuitenkin pantu painoa järjestelyn myönteisille puolille, eikä asiantilaa liene sanottavaksi ongelmaksi tiedostettu. —

Vasta v. 1974 ryhdyttiin sihteerilaitosta tehostamaan ja itsenäistämään, ensi vaiheessa perustamalla keskuskansliaan neljä valiokuntasihteerin tointa.

Tarkastellun kytkennän seurannainen on se ilmiö, että ollessaan kyvyttömiä itsenäiseen tiedonhankintaan valiokunnat ovat jääneet olennaisesti ministeriöistä saatavan informaation varaan. Ennen itsenäistymistä primaari tiedonhankintakeino oli valmisteluasiakirjojen tilaaminen senaatin toimituskunnista, 1920-luvulta lähtien taas virkamiesasiantuntijoiden kusuminen antamaan suullisia lausuntoja. Sihteerillä on tietenkin ollut näkyvä vaikutuksensa ensimmäisten asiantuntijoiden valintaan, joskin valiokunnat tavan mukaan ovat kernaasti ottaneet huomioon kaikkien jäsentensä ehdotuksia.<sup>16</sup>

### Vuorovaikutussuhteet politiikkalohkoilla

Eritellymmässä tarkastelussa on mahdollista viedä tutkimus myös poliittisen järjestelmän osasysteemeiksi nähtäville politiikkalohkoille, joiden voi ajatella paljastavan toisistaan eroavia malleja keskeisten toimijoiden eduskunnan tai sen osarakenteiden, hallituksen, byrokratian sekä puolueiden ja eturyhmien vuorovaikutussuhteissa.<sup>17</sup> Tässä on mahdollista vain viitata po. ongelmaan kirjoituksessa lähinnä esille otetusta, eduskunnan valiokuntien näkökulmasta.

**Taulukko 4. Eri ministeriöistä esiteltyjen hallituksen esitysten jakaantuminen valiokuntiin 1973 valtiopäivillä**

	VNK	OM	SM	UM	VM	KTM	OPM	MMM	STM	TVM	LM	PLM
Prv.	3	5	1	2	2	4						
Lv.		15	10						2			
Ulkv.				24		5			5			
Vv.			1		74	8		3	1	1	4	5
Pv.					2							
Tv.						1		3			1	
Ltv.			6				5	6	1			
Siv.							17					
Mmv.					2			9				
Sosv.					1				17	2		
Liikv.											1	
Puolv.			1									2

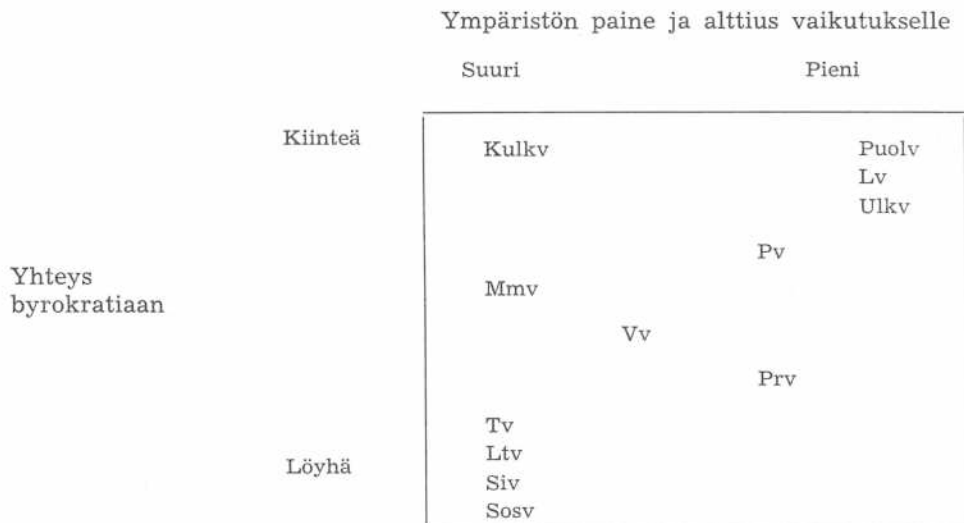
Taulukko 4 valaisee perustavaa kysymystä eduskunnan ja valtioneuvoston alarakenteiden vastaavuudesta. Se osoittaa, että enimpien valiokuntien kohdalla selvä ensisijainen yhteys on olemassa, joskin ennen kaikkea lakimääräisten valiokuntien muodollisfunktionaalinen työnjakoperiaate aiheuttaa poik-

keaman ministeriöjaotusta vastaavasta toimialakohtaisesta ryhmityksestä. Ylimääräisten valiokuntien osalta kuvastuu lähinnä laki- ja talousvaliokunnan erikoinen asema toisistaan olennaisesti eroaville politiikkalohkoille kuuluvien asioiden valmistelijana. Kaiken kaikkiaan kuva jää epäselvemmäksi kuin monissa sellaisissa maissa, joissa valiokunnat ovat näkyvästi moninaistuneet aineellisella pohjalla, käsiteltävien kysymysten asiasisällön ja selkeiden yhteiskuntapoliittisten lohkojen mukaan.

Näissäkin puitteissa näyttää kuitenkin mahdolliselta tarkastella erikoisvaliokuntia tiettyihin yhteiskunnallisiin ongelmakokonaisuuksiin suuntautuvina ja niiden merkeissä muiden toimijoiden kanssa vuorovaikutukseen joutuvina laitoksina. Kuvioon 1 on merkitty eduskunnan päätöksentekojärjestelmään kohdistuneen tutkimuksen yhteydessä saadun kuvan perusteella — mutta siis täysin hypoteettisesti ja ilman mittauksen tukea — valiokuntien asema kahden muuttujan suhteen, joissa molemmissa on kysymys laitosten suhteesta ulospäin: niiden kosketuksesta byrokraatiaan ja niihin lähinnä puolueiden ja painostusjärjestöjen taholta kohdistuvasta paineesta. Ne kaikki tietysti käyttävät hyväkseen hallinnon asiantuntijavoimia, ja epäilemättä niihin kaikkiin kohdistuu poliittisten voimien vaikutusyrityksiä; asteikot ja valiokuntien erot on siis otettava suhteellisina.

Ulkoasiainvaliokunta, puolustusasiainvaliokunta ja lakivaliokunta näyttävät sijoittuvan po. ulottuvuuksilla lähelle toisiaan: niillä kaikilla on kiinteä suhteensa valtioneuvostoon ja sen alaiseen keskushallintoon, eivätkä ne ole puolueiden ja painostusryhmien ensisijaisen mielenkiinnon kohteena. Niinpä ne

### Kuvio 1. Valiokuntien avoimuus intressiryhmiin nähden ja suhde byrokraatiaan



ovat enimmäkseen hankkineet sihteerinsä ao. ministeriöstä tai sen alaisesta keskusvirastosta, ja sieltä ovat tulleet myös niiden keskittyneet asiantuntijavoimat. Kuitenkin nämä valmisteluryhmät myös eroavat toisistaan. Ulkoasiainvaliokunta on vanhastaan ollut ulkopuolelta käsin ohjailtu ja informaatiota jotenkin passiivisesti vastaanottava; kokoneiden puoluejohtajien hakeutuminen sinne on ollut paljolti ulkoinen arvovaltakysymys. Etenkin 1960-luvun jälkipuolen kehitys kuitenkin osoitti, että valiokunnalla voisi olla myös aktiivisempi rooli esitettävänä. Kaksi muuta valiokuntaa ovat sen sijaan olleet enemmän tasa-vertaisessa koalitiiossa byrokratian kanssa, puolustusasiainvaliokunta — ainakin sen jäsenenemistö — paljolti samastuneena hallinnonalan intresseihin, lakivaliokunta uurastaen huomaamattomasti lainvalmistelun eksperttien tuke-  
mana yleisen oikeusjärjestyksen kehittämiseksi.

Kululaitosvaliokunta (sitemmin liikennevaliokunta) muodostaa orientoitumistasonsa puolesta ulkoasiainvaliokunnan vastapoolin: jälkimmäisen suuntautuaessa kansainvälisiin kysymyksiin edellinen on vahvasti paikallisuuntautunut ja sellaisena altis ja avoin »keskitason» ja »pienen» intressien vaikutusyrityksille. Mutta samalla se on säilyttänyt luottamuksellisen suhteen kululaitoshallintoon toimien kiinteässä yhteydessä sen kanssa. Eduskunnan uudistuskomiteassa oli kuviteltu, että nimenomaan pankkivaliokunnasta voisi tulla puhdas »fakkivaliokunta», jonka vaaliin ja toimintoihin puoluenäkökohdilla ei olisi vaikutusta; esim. *J. K. Paasikivi* piti hullunkurisena ajatusta niiden mukaantulosta.<sup>18</sup> Nämä odotukset eivät tietysti toteutuneet; pankkivaliokunta on puoluepohjainen kuten muutkin, mutta pienen kokonsa, jäsenrakenteensa ja kapean erikoisen toimisektorinsa ansiosta se on saanut muita selvemmän asiantuntijaryhmän leiman, johon puoluepoliittiset kiistat eivät ole suuresti ulottuneet. Yhden porvarillisen jäsenen välityksellä se on enimpänä aikoina ollut näkyvästi yhteydessä yksityiseen raha- ja pankkimailmaan. Tästä tuleva asiantuntemus ja intressisuuntautuma on rohkaissut itsenäisiä kantoja myös Suomen Pankkia koskevissa kysymyksissä, joskaan valiokunta alkuaikojah ehkä lukuunottamatta ei näytä käyneen kovin omaperäisin ottein käsiksi valtiopankin asioihin.

Perustuslakivaliokunta ja valtiovarainvaliokunta on tehtyjen yleisten havaintojen perusteella sijoitettu lähelle kuvion esittämän kentän keskustaa. Edellisen kohdalla tilanne on ollut jollakin tavalla tasapainoton ja selkiytymätön: valiokunta käsittelee perustavan tärkeitä oikeudellisia ja poliittisia kysymyksiä, ja puolueskaalan oikealla siivellä siihen on kiinnitetty tämänmukaista huomiota, kun taas vasemmalla sitä on suoranaisesti väheksytty, osin tietoisesti, jäseniksi ja asiantuntijoiksi sopivien erikoistuntijoiden vähäisyyden vuoksi, osin siksi, että ei aina liene oivallettu ulkonaisesti oikeudellisuonteiseenkin asiaan käsittelyyn sisältyvää yhteiskunnallis-poliittista aspektia. Enemmän kuin byrokratiaan valiokunta näyttää olleen sidoksissa tutkija-asiantuntijoihinsa; on jopa kärjekkäästi huomautettu sen luovuttaneen 1960-luvulla valtuutensa yhdellä

toimialalla, perustuslain tulkinnassa tosiasiallisesti kuulemilleen valtiosääntö-asiantuntijoille.<sup>19</sup> Valtiovarainvaliokunta, jonka kannanotot koskettavat kansalaisryhmien elämää hyvin konkreettisesti, on ymmärrettävästi niin puolueiden kuin painostusryhmienkin mielenkiinnon polttopisteessä. Pohjaltaan se on tietysti puoluekoalitioiden ohjailema, ja siihen kohdistuu yhteiskunnan keskeisten intressien paine, mutta sitä tuskin voidaan pitää erityisen avoimena ja alttiina vaikuttamiselle; valiokunta on myös tietoinen keskeisestä roolistaan, ja ns. taloudelliset realiteetit joka tapauksessa asettavat rajoituksensa sen valintavaihtoehdoille.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuva saa erityistä sävyä siitä tosiseikasta, että yhteinen elinkeinointressi lähentää eri puolueisiin kuuluvia jäseniä ja vie heidät näkyviä ristiriitoja vailla olevaan yhteistoimintaan painostusjärjestöjen ja hallinnon kanssa; juuri tällä alallahan jälkimmäiselläkin on ollut varsin selvä edunvalvojan rooli. Valiokuntaa voitaisiin siten luonnehtia myös nimittämällä sitä byrokratia-intressiryhmä-koalitioksi. Muut neljä varsinaista ammattivaliokuntaa puolestaan näyttävät ilmentävän tiettyjä yhteisiä piirteitä. Ne ovat avoimesti puoluejohtoisia ja niiden toimialaan kuuluvat yhteiskuntapoliittiset kysymykset antavat väljästi tilaa puoluenäkemyksen kilpailulle vaatimatta kovin tiukkaa sidonnaisuutta keskushallinnon valmistelukoneistoon. Samalla ne ovat hyvinkin alttiita järjestövaikutukselle; jopa ne avaavat ovensa sille kääntymällä tavanomaisesti eturyhmien puoleen ja pitämällä valmistelutyössään silmällä edellä mainittua tasapuolisuus- ja sovittelujatusta.

Tulevan eduskuntatutkimuksen tehtäviksi on nähtävä mm. tämäntapaisten hypoteesien empiirinen tarkastelu ja sitä tietä eduskunnan ja sen osajärjestelmien osuuden ja merkityksen selvittäminen yhteiskuntapoliittisen päätöksen-teen eri lohkoilla.

### Suuri valiokunta

Ainakin osassa porvarillisia piirejä kaavailtiin eduskunnan uudistusvaiheessa suurelle valiokunnalle näkyvää asemaa eduskunnan päätöksentekojärjestelmässä; tulihan tämän jonnekin erikoisvaliokuntien ja eduskunnan yleisen kokouksen välimaille sijoittuvan erityisen käsittelyareenan avulla saada takeita varsinkin kaikkien lainsäädäntöasioiden »monipuolisesta ja taitavasta käsittelystä».<sup>20</sup> Loppujen lopuksi laitos tuli edustamaan erityisesti perustuslaillisten hellimän kaksikamariajatuksen äärimmilleen ohentunutta ja riisutua vielä hyväksymiskelpoista jäännettä, ja sellaisena se ei-sosialistisella puolella hyväksyttiin.

Vaikutusmahdollisuuksia säänteleviä normatiivisia tekijöitä tulivat olemaan toimialan yleinen laajuus, intervention asema käsittelyjärjestyksessä ja sen asiallinen ulottuvuus sekä valiokunnan mahdollista erilliskannanottoa

tukevat, täysistunnon päätöksentekoon kohdistuvat pidäkkeet ja sanktiot. Kahden ensimmäisen tekijän osalta voi todeta valiokunnan saaneen jotenkin edullisen strategisen aseman lainsäädäntörakenteessa erikoisvalmistelun ja syventyvän täysistuntokäsittelyn välissä. Heikon kohdan muodosti viimeinen osatekijä. Kun valiokunnan kannanoton vaikuttavuutta erikoisvaliokunnista poikkeavalla tavalla ei turvattu, jäi sen roolin muotoutuminen olennaisesti käytännön eduskuntatyön varaan ilman vankkaa normatiivista »selkärankaa». Periaatteellisia vaihtoehtoina olivat lainsäädäntöä näkyvästi muotoavaksi päätöksentekokeskukseksi kohoaminen, joihinkin merkittäviin osatehtäviin erikoistuminen tai jääminen lakiehdotuksia nopeasti suoltavaksi tarkistuselimeksi vailla suurta poliittista merkitystä.

Normatiivisten tekijöiden varaan laskettiin v. 1905—06 liikaakin, koska poliittisen organisaation ollessa vasta muotoutumisvaiheessa ei osattu ottaa lukuun puoluelaitosta yleisemmät toimintapuitteet asettavana tekijänä. Alun alkaen kävi kuitenkin selväksi, että jäykkä monen puolueen järjestelmä ei salli kansanvaltaisella pohjalla suhteellisesti valittujen parlamentaaristen toimijoiden muodostumista autonomiseksi ja omaleimaiseksi päätöksentekijäksi, ja siten suuresta valiokunnasta oli tuleva täysistunnon ja erikoisvaliokuntien tapaan — ja jälkimmäisiä korostuneemmin — uusi normaalin puoluesidonnaisen ryhmäkäyttäytymisen dominoima areena. Tämän jälkeen olikin käytännöllinen kysymys, mitä tehtäviä ja funktioita erilaiset käsittelytasot tulisivat saamaan. Suuresta valiokunnasta ei nimittäin kehittynyt vanhojen ja viisaiden arvovaltaista neuvostoa, vaan se kuvastelee jäsenrakenteeltaan eduskunnan keskitasoa ja sen yleistä puoluepoliittista voimakenttää. Kuten tunnetua, jäsenyyden arvostus on heikohko ja vaihtuvuus tämän mukaisesti suuri.

*Voitto Helanderin* suorittama tutkimus<sup>21</sup> antaa luotettavaa vahvistusta yleiselle käsitykselle, jonka mukaan suuri valiokunta on aina potanut tietynlaista identiteetin puutetta ja on ajan kuluessa muuntunut yhä selvemmin »puolilainsäätäjistä» erikoistuneeksi tarkistajaksi, jonka aktiivi puuttuminen lainsäädäntöprosessiin on suhteessa syötteiden määrään jatkuvasti laskenut. Pitkällä tähtäimellä havaittavissa oleva eduskuntatoimintojen rutinoituminen on koskettanut nimenomaan tätä laitosta, ja siihen kohdistuvien odotusten piiri näyttää kokemusten myötä edelleen kaventuneen. Omaksutussa järjestelmässä se tuli sittenkin olemaan hiukan epämukavassa väliasemassa: sillä ei ollut erikoisvaliokunnille kuuluvia valmiuksia tehokkaaseen valmisteluun, mutta ei myöskään täysistunnolle kuuluvaa legitimiin päätöksentekijän arvovaltaa. Tässä valossa sen suuntautuminen enemmän yksityiskohtia kuin lainsäädäntökokonaisuuksia koskeviin teknisiin ja muodollisiin tarkistustehtäviin, poliittisiin sovittelutehtäviin ja sisällöllisiin kontrollitehtäviin on ollut luonnollinen. Vaikka suurella valiokunnalla onkin ollut merkitystä sovitteluareenana ja vaikka siellä tehdään myös laajempia politiikkaratkaisuja, lienevät ensimmäinen ja kolmas funktio sittenkin sille luonteenomaisempia.

Helander on etsinyt selitystä suuren valiokunnan asiallisiin interventioihin kahdelta taholta: erikoisvaliokuntien puutteellisesta poliittisesta edustavuudesta sekä päätöksentekoprosessin joistakin väliintulevista seikoista.<sup>22</sup> Ensiksi mainittu tekijä liittyy valiokuntien pienehköön jäsenmäärään sekä jäsenten kaksinaiseen asemaan toisaalta yleispoliittiseen linjaan sidoksissa olevina puolue-edustajina ja toisaalta valmisteluryhmäänsä samastuvina ja sen tavoitteita edistävinä sekä ahtaampien intressien painostukselle alttiina erikoistuntijoina.

Puolue-edustuksen vajavaisuus ja ryhmäohjauksen aukollisuus voi tuottaa jollakin tavalla vinoutuneita mietintöjä, jotka tulevat oikaistuiksi eduskunnan puolueasetelmaa paremmin kuvastavassa ja yleispoliittisen voimakentän linjoja tarkemmin seurailevassa suuressa valiokunnassa. Tässä vaiheessa tulevat ulkoisina vaikuttajina — osin kyllä valiokunnan sisäisen rakenteen kautta — esille puolueet, hallitus ja erikoisvalmistelussa mahdollisesti sivuutetut vaikutusvoimaiset painostusryhmät.

Mainittakoon, että keskimääräistä useammin ovat suuren valiokunnan käsittelyn muuttamattomina läpäisseet julkisen politiikan keskeisille lohkoille kuuluvat ja arvovaltaisimpien valmisteluryhmien valtiovarainvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan muotoilemat päätösehdotukset. Herkemmin valiokunta on puuttunut kysymyksiin, jotka ovat alttiimpia avoimille yhteiskunnallisille ristiriidoille ja heikommin poliittisesti »pansaroituja».

Suurella valiokunnalla on tosin jotakin merkitystä poliittisena sovitteluareenana lainsäädäntötyön kriittisissä vaiheissa, mutta tämä toiminta tuskin riittää antamaan sille omaleimaista ja tärkeätä asemaa eduskunnan alarakenteena. Merkitykselliseksi on nähty lähinnä sen pienipiirteinen kontrolloiva toiminta vallitsevassa yksikamarijärjestelmässä, eikä vähiten eduskunnan toisessa käsittelyssä äkikseltään tekemiin ja valmistelemattomiin päätöksiin nähden.<sup>23</sup> Tämä niin kuin muutkaan mainitut tehtävät tuskin vaatisivat nykyisen kaltaista laitosta; nuo tehtävät ovat samoja, joita täysistunnossa ja erikoisvaliokunnissa muutenkin suoritetaan. Uudistusehdotusten puuttuminen kuitenkin viitanee siihen, että toimijan resurssien ja välttämättömäksi koetun tehtävän vaativuuden välinen painotus on eduskunnan piirissä nähty tyydyttäväksi. Alkuperäisten katsomusten miedontumista joka tapauksessa osoittaa se, että näkyvin viimeaikainen ehdotus suuren valiokunnan poistamisesta turhanaikaisena on tehty oikeistolaiselta taholta.<sup>24</sup>

### **Loppupäätelmä**

Ryhmänmuodostus kansanedustuslaitoksissa on tapahtunut periaatteessa kahta, vastakkaista tietä. »Behavioraalaisella sektorilla» yksilöllisen toiminnan



riittämättömyys ja tarve tukeutua toisiin yksilöihin tuloksiin pääsemiseksi on johtanut aluksi informaalisen ja vaihtelevan, sitten kiinteytyneen ja monessa tapauksessa jo muodollisestikin toimintaorganisaatioon liitetyn puolueyhmi-tyksen muotoutumiseen. Institutionaalisella puolella taas kollektiivisen pää-töksenteon tehostamispyrkimys edustuslaitoksille asetettujen vaatimusten kas-vaessa antoi sysäyksen valiokuntalaitoksen synnyttäneille rakenteellisille jär-jestelyille. Nykyisissä oloissa nämä kaksi tiiviisti yhteenkietoutunutta mutta osin erilaisia funktioita täyttävää alaorganisaatiota näkyvästi dominoivat eduskuntien toimintoja ja ovat ensiarvoisen tärkeitä niihin vaikuttavia teki-jöitä; valiokuntalaitos sisäisenä rakennemuuttujana, poliittinen ryhmitys ulkoi-sen puoluejärjestelmän heijastumana. Mutta painotukset vaihtelevat. Palat-kaamme kirjoituksen alun perustyyppeihin. Englannin alahuoneessa käyte-tään vain rajoitetusti hyväksi valiokuntatyöskentelyn tarjoamia mahdollisuuk-sia: vasta 1960-luvun jälkipuoliskolla alkoi valiokuntien piirissä tapahtua vähittäistä erikoistumista, ja yhäkin laitoksen vahvistamista vastustetaan hal-lituksen aseman sekä puoluekurin ja -koheesion heikentymistä peläten. Pää-töksenteon painopiste asettuu tällöin selvästi puolueorganisaation ja täysistun-toareenalla tapahtuvan vuorovaikutuksen puolelle. Amerikan Yhdysvalloissa taas, missä puoluerakenne on löyhä ja institutionaaliset parlamentaariset riip-puvuussuhteet puuttuvat, valiokunnat käyttävät ainakin liittovaltiotasolla huomattavaa poliittista valtaa puoluejohdosta riippumatta.

Suomelle kuten Euroopan mannermaan parlamentaarille valtioille yleensäkin on ominaista sekä ulkoa ohjatun puolueorganisaation dominoiva asema että suhteellinen valiokuntasuuntautuneisuus eduskunnan toiminnoissa. Yhdessä työtävät jäykästi kanavoivan perustuslaillisen järjestelyn kanssa tämä on omansa jättämään julkisen täysistuntotason toissijaiseen asemaan; kuten edellä on viitattu, sen rooli näyttää ajan kuluessa entisestään ohentuneen. Siten hallituksen ja eduskunnan välinen dialogi esim. ulkopoliitiikan keskei-sellä lohkolla käydään tärkeimmiltä osin ulkoasiainvaliokunnassa, julkisuuden ulottumattomissa.

Puolueyhmiorganisaation puolestaan ollessa tiukasti eduskunnan ulkopuo-lisessa ohjauksessa on taas suhteellisen kätevää vetää neuvottelu- ja sovittelu-järjestelmä kokonaan pois eduskuntainstituution piiristä. Kulloinenkin parla-mentaarinen tilanne on tässä mekanismissa näkyvää vaihtelua aiheuttava tekijä, mutta yleinen yhteiskuntapoliittinen asetelma on uusimpana aikana kuten sanottu suosinut tuollaista kehitystä. Järjestelmä voi näennäisesti lisätä eduskuntatyön sujuvuutta mutta vähentää sen mielekkyyttä ja merkittävyyttä jättäessään parlamentaariset lainsäätäjät sivuun perusratkaisujen todellisesta polttopisteestä ja edesauttaessaan täysistunnon jäämistä — kuten 1970-luvun alkupuolella tapahtui — ekspressiivisten mielenilmausten täyttämäksi ja osin tukkeamaksi toiminta-areenaksi. Vallitseva tilanne on osa poliittista koko-

naisasetelmaa, ja sitä voitaneen muuttaa vain joltakin osin valtiosääntöistä rakennetta manipuloimalla.

#### LÄHDEVIITTEET

- 1 Maurizio Cotta, A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments, *European Journal of Political Research* 3/1974, s. 203—206.
- 2 Esitettävät empiiriset tiedot perustuvat enimmältään kirjoittajan Suomen kansanedustuslaitoksen historian X osaan laatimaan esitykseen eduskunnan järjestys- ja työmuodoista 1907—1963 (painossa).
- 3 Nelson W. Polsby, Legislatures, teoksessa *Handbook of Political Science, Vol. 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Mass. 1975, s. 277—296.
- 4 Paavo Kastari, *Suomen valtiosääntö*, Vammala 1977, s. 277—278.
- 5 1928 vp. ptk. I, 232—233.
- 6 Matti Oksanen, *Kansanedustajan rooli*, Helsinki 1972, s. 38—44.
- 7 Ks. J. Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, N. J. 1973, s. 57—64 ja 156—157; *Eduskuntatyön kehittämissyöryhmän mietintö* 1976, s. 34—35.
- 8 1970-luvun alkupuolen valtiopäivät muodostivat näkyvän poikkeaman tästä trendistä: esim. 1974 valtiopäivillä täysistuntojen kesto-aika oli peräti 575 tuntia.
- 9 Jussi Teljo, *Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio*, Jyväskylä 1938, s. 106—123.
- 10 Vrt. Blondel, mt. s. 69.
- 11 Seppo Laakso—Esko Rieppula, *Eräitä perustietoja perustuslakivaliokunnan jäsenistöstä v:n 1907—1969 valtiopäivillä*. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1969, s. 34—38.
- 12 Ensimmäisen muuttujan lähde on Oksanen, mt. s. 137; kahden jälkimmäisen osalta on otettu huomioon vuosien 1958 ja 1966 arvot yhdistettyinä.
- 13 Dag Anckar, *Några anteckningar kring riksdagsutskottens åldersstruktur*. Meddelanden från Institutet för samhällsforskning upprätthållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Serie B: 20 (1972), s. 18—20.
- 14 Ks. Kyösti Pekonen, Eduskunnan valiokuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat, *Politiikka* 2/1972, s. 104—105.
- 15 Nils Stjernquist, Riksdagens arbete och arbetsformer, teoksessa *Samhälle och riksdag IV*, Uppsala 1966, s. 456—457.
- 16 Asiantuntijoista ks. esim. Matti J. Lehtonen, *Asiantuntijoiden käyttö instituutio-naalisessa poliittisessä päätöksenteossa: käsiteanalyysi ja tapaustutkimus asiantuntijain kuulemisesta eduskunnan valiokunnissa vuoden 1966 valtiopäivillä*. Yleisen valtio-opin laudaturtyö Helsingin yliopistossa 1968.
- 17 Vrt. Erik Damgaard, *Danish Legislative Activity in Developmental and Contemporary Perspective*. Paper prepared for ECPR workshop on »Legislative Activities: Problems, Methods, and Findings», Louvain, Belgium, April 8—14. 1976, s. 33.
- 18 Paavo Kastarin (*Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa*, Vammala 1955, s. 161 alaviite 31) mukaan.
- 19 Esko Rieppula, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*, Vammala 1973, s. 320 alaviite 28.
- 20 *Eduskannanuudistamiskomitean mietintö* 1906, s. 62—63.

<sup>21</sup> Voitto Helander, *Kamari vai kirjaamo. Eduskunnan suuri valiokunta Suomen lainsäädäntöjärjestelmän osana vuosina 1907—1971*. Turun yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos, Valtio-opillisia tutkimuksia N.o 32/1976.

<sup>22</sup> Mt. s. 101—106.

<sup>23</sup> Esim. Urho Kekkonen, Eduskuntatyön rationalisoimisesta Suomessa, teoksessa *Valtio ja yhteiskunta VIII*, Vammala 1949, s. 15.

<sup>24</sup> Juuso Häikiö, *Onko perustuslakeja muutettava?* Helsinki 1974, s. 31.