

# Suuri valiokunta valinkauhassa

VOITTO HELANDER

## Johdanto

Sen jälkeen kun parlamentit pääasiassa vasta 1800-luvun eli »kansanedustuslaitosten vuosisadan» jälkeen vakiinnuttivat asemansa demokraattisen valtiollisen vallankäytön muodollisena perustana, ne ovat olleet suhteellisen muuntautumishaluttomia. Jo työtapojenkin olennainen muuttaminen on tuottanut niille merkittäviä vaikeuksia siitäkkin huolimatta, että niiden työtaakka pelkästään lainsäädännön volyyminä mitaten on kasvanut moninkertaiseksi. Edustuslaitosten perusrakenteessa muutosjähkyys on tullut näkyviin siten, että useissa yhtenäisvaltioissa, joissa ei ole ollut mitään orgaanista tarvetta säilyttää kahta kamaria tai poiketa edustuslaitoksen sisäisin järjestelyin puhtaasta yksikamarijärjestelmästä, ratkaisevan askelen ottaminen viimeksi mainittuun suuntaan on ollut kiven takana. Niinpä ainoassakaan viidessä Pohjoismaassa ei ennen 1950-lukua ollut käytössä puhdas yksikamarijärjestelmä. Tanskan ja Ruotsin sittemmin yksikamarisiksi muutetut parlamentit olivat selkeästi kaksikamarisia. Islannissa, Norjassa ja Suomessa taas edustuslaitoksen sisäisin järjestelyin oli aikaansaatu rakenne, jossa oli enemmän tai vähemmän selkeitä aineksia kaksikamariisuudesta (Arter 1984, 15 vrt. Blondel 1973, 148).

Vaikka suomalaisen version, suuren valiokunnan (SV) voidaan katsoa Norjan ja Islannin osas-

tojakoisiin edustuslaitoksiin verrattuna edustavan äärimmilleen ohentunutta painotusta kaksikamarisysteemin suuntaan, on sitäkin pidetty tarpeettomana lisävarustuksena rationaalisen parlamenttityön kannalta. Tämä onkin nostanut kysymyksen SV:n roolista, jopa laitoksen olemassaolon oikeutuksesta ja tarpeellisuudesta varsinkin 1980-luvulla julkisen keskustelun esityslistalle. Varsin pitkälle ulottuva yksimielisyys on tällöin vallinnut siitä, että aika on jollakin tavoin ajanut laitoksen ohi ainakin sen nykyisessä muodossa. Ratkaisuvaihtoehdot sen suhteen, mitä SV:lle pitäisi tehdä, vaihtelevat äärestä toiseen. Joiltakin tahoilta on tehty ehdotuksia koko instituution lakkauttamiseksi. Toiset taas katsovat, että SV voitaisiin säilyttää yksinkertaistamalla sen rakennetta lähinnä orgaanin kokoa pienentämällä. Mutta on olemassa myös niitä, jotka haluavat säilyttää laitoksen ennallaan (ks. Vake-toimikunta 1976, 71—72).

## Suuren valiokunnan perustaminen ja vakiintuminen

Kun maassamme vallinneita keskeisimpiä poliittisia suuntauksia edustava eduskunnan uudistamiskomitea vuonna 1905 aloitti työnsä, olivat useat sen jäsenet vankkumattomia kaksikamarijärjestelmän kannattajia. Ulkoisten esikuvien mutta myös ulkoa tulleiden paineiden saattele-

mana mielipiteet komiteassa kuitenkin kääntyivät jo verraten varhaisessa vaiheessa yksikamarisisuuden kannalle. Komitean ehdottamassa ja valtiopäivien sittemmin hyväksymässä mallissa yksikamarisuutta lievitettiin kaksikamarisuuden suuntaan sekä rakenteellisilla että toiminnallisilla järjestelyillä. Rakennejärjestelyistä merkittävin oli suuren valiokunnan perustaminen. Poikkeuksellisen vahvan suojan antamisen vähemmistölle lainsäädäntöasioissa odotettiin toiminnallisella puolella täydentävän tehtyä rakenneratkaisua (Eduskunnan uudistamiskomitea 1906, Seitkari 1958, 42—59, Saraviita 1971, 6—13, Nousiainen 1977, 397—413).

Vaikka SV perustettiin melko vähäisen vastustuksen saattelemana, se otettiin edustuslaitoksen perustamisen jälkeen vastaan hieman ristiriitaisin tuntein. Erityisesti sosialidemokraatit, joiden edustajat jo eduskunnan uudistamiskomiteassa suhtautuivat laitoksen perustamiseen kriittisimmin, olivat valmiit lakkauttamaan SV:n muun muassa siitä syystä, että he katsoivat sen jarruttavan eduskunnassa tehtävää uudistustyötä. Neljällä ensimmäisillä valtiopäivillä tältä taholta tehdyt ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet tuloksiin — eivät edes vakaviin keskusteluihin valiokunnan asemasta (Helander 1976, 7—9).

Suurta valiokuntaa kohtaan alkuvuosina esitetty kritiikki alkoi vähitellen laantua, eikä vakavasti otettavia ehdotuksiaan sen lakkauttamiseksi enää tehty. Perustamisvaiheessaan 60-jäseniseksi päätetty instituutio todettiin kuitenkin ensimmäisen toimintavuosikymmenen aikana liian suureksi. Itsenäisyyden kauden alussa vuonna 1918 SV:n jäsenluku päätettiin laskea enintään 45:ksi samalla kun otettiin käyttöön varajäsenjärjestelmä. Toimenpide vähensi laitoksen kamarimaisia tai pikemminkin osastomaisia piirteitä (Nousiainen 1977, 401—402).

Itsenäisyysajan alusta lähtien SV on saanut olla jokseenkin rauhassa eduskuntaa koskeneiden rakenteellisten ja toiminnallistenkin järjestelyjen osalta. Niinpä vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys pysytti valiokunnan aseman kutakuinkin muuttumattomana. Vakavan keskustelun kohteeksi ei SV joutunut 1970-luvun alkuvuosina toimineen valtiosääntökomiteankaan toimesta. Liioin eivät eduskunnan sisäisen toiminnan tehostamista koskevat uudistamispyrkimykset ole sanottavasti liikkaneet SV:n asemaa. Sen paremmin vuonna

1951 mietintönsä jättänyt eduskuntatyön rationalisoidumiskomitea (Komiteanmietintö 1951: 1) kuin vuonna 1976 toiminut eduskuntatyön kehittämistyöryhmäkään eivät ottaneet kantaa SV:n asemaan tai rakenteeseen. Viimeksi mainittu tosin totesi mietinnössään, että työryhmässä on esitetty mielipide SV:n lakkauttamisesta tarpeettomana. Työryhmä katsoi kuitenkin kysymyksen liittyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen uudistamisen mahdolliseen harkintaan (Eduskuntatyön kehittämistyöryhmän mietintö 1976, 22) jättäen asian enemmittä selittelyttä koskemattomaksi.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän vuonna 1977 valtiopäivillä jättämässä ja neljä vuotta myöhemmin uusimassa toivomusaloitteessa sitä vastoin ehdotettiin suuren valiokunnan lakkauttamista. Puhemiesneuvoston vuoden 1984 valtiopäivillä asettama Vake-toimikunta käsitteli myös mahdollisuutta lakkauttaa koko instituutio. Vuonna 1986 jättämässään mietinnössä se kuitenkin katsoi, ettei orgaania ollut syytä kokonaan lakkauttaa. Toimikunta päätyi puolestaan siihen, että valiokunnan jäsenlukua tulisi laskea 45:stä 31:een (Vake-toimikunta 1976, 72).

### Tutkimuksen tavoitteet

Kansanedustuslaitoksen osana SV yhä edelleen pohjautuu merkittävässä mitassa niihin tavoitteisiin, joita sen »perustajaisät» sille asettivat. SV:n toimintaa voidaan näin ollen mielekkäästi arvioida lähtien siitä, että se syntyi kompromissina puhtaan yksikamarijärjestelmän ja kaksikamarijärjestelmän kannattajien välillä. Laitoksen olemassaolon ja jatkuvuuden tuli näin määrittelmään sen kyky täyttää sille eksplisiittisesti tai implisiittisesti asetettuja tehtäviä.

Eduskunnan uudistamiskomitean sittemmin toteutuneeseen ehdotukseen sisältyi verraten selkeät suurta valiokuntaa koskevat panos- ja tuotosodotukset. Panosodotukset kohdistuivat ennen muuta niihin henkilövoimavaroihin, jotka ajateltiin saatavan laitoksen käyttöön. Kokeneisuus ja arvovalta olivat keskeisimmät attribuu- tit, joilla tulevan valiokunnan jäsenistöä haluttiin kuvata. Kokeneisuus katsottiin saavutettavan ennen muuta sillä, että valiokunnan jäsenyys avataan sellaisille edustajille, joilla on jo varhemmin hankittua valtiopäiväkokemusta. Tarvittava ar-

vovalta taas katsottiin saavutettavan siten, että puolue ryhmät asettavat valiokunnan käyttöön kykenevimät ja johtavimmat poliitikonsa.

Vastaavasti SV:lle asetettiin myös tiettyjä tuostavoitteita. Keskeisimmät tuotosodotukset ilmaistiin eduskunnan uudistamiskomiteassa kuitenkin melko abstraktein käsittein. Ennen muuta monipuolisuus ja taitavuus lainsäädäntöasioiden käsittelyssä olivat sellaisia ominaisuuksia, joilla instituution odotettiin lyövän leimansa lainsäädäntöön.

E erityisiä edellytyksiä asioiden monipuoliseksi ja taitavaksi käsittelemiseksi ei SV synnyinlahjanaan saanut. Valiokunnan mahdollisuuksia lakiehdotusten perusteelliseen käsittelyyn tuli rajoittamaan ennen muuta se seikka, ettei sille luotu omaa sisäistä valmistelukoneistoa, jollainen osastojakoisilla parlamenttien alayksiköillä tavallisesti on. Tosin SV:lla on ollut oikeus asettaa jaostoja laitoksen sisällä tapahtuvaa valmistelua varten. Niiden ad hoc -luonne ja epävirallinen asema eivät kuitenkaan ole antaneet mahdollisuutta kehittää niistä osastojen tai kamarien kiinteitä valiokuntia vastaavia valmisteluelimiä.

Kuitenkin SV:n asema lakiehdotuksen ensimmäisen ja sisältöön nähden ratkaisevan toisen täysistuntokäsittelyn välissä antoi sille mahdollisuuden harjoittaa ainakin jossain määrin omaleimaista politiikkaa. Yhtäältä SV sai oikeuden muuttaa melkolailla vapaasti erikoisvaliokunnan valmistelemissä lakiehdotuksia. Toisaalta edellytys, että täysistunnon tuli toisessa käsittelyssä hyväksyä SV:n ehdotus muuttamattomana välttyäkseen palauttamasta sitä tämän uusintakäsittelyyn, antoi laitokselle tiettyä pelivaraa ja edellytyksiä itse hankkia arvovaltaa itselleen. Itse asiassa myös muutoin verraten niukka toiminnallinen sääntely loi laitokselle mahdollisuuden oman profiilin esille tuomiseen.

SV:n roolia uniikkina parlamentin rakennejärjestelynä eritellään tässä yhteydessä pitämällä lähtökohtana niitä odotuksia, joita laitokseen sen perustamisvaiheessa kytkettiin. Ensi sijassa valiokunnan henkilökoostumusta erittelemällä pyritään selvittämään, millaisia panoksia puolueet ovat siihen uhranneet. Toiseksi kiinnitetään huomiota niihin tuotoksiin, joita SV on saanut aikaan lainsäädäntöprosessissa erittelemällä sen toimenpiteitä suhteessa erikoisvaliokuntiin ja eduskunnan täysistuntoon. Kolmanneksi arvioi-

daan SV:n roolia ja sen muuttumista tarkasteltavan kahdeksan vuosikymmenen aikana.

### Kokemus ja arvovalta

Eduskunnan uudistamiskomiteassa olivat esillä ikää, aikaisempaa valtiopäiväkokemusta sekä asuinpaikkaa koskevien kriteerien asettaminen SV:n jäsenille. Näiden kuitenkin jäätyä pois komitean lopullisesta ehdotuksesta orgaanin henkilökoostumus tuli riippumaan kokonaan siitä, millaisia voimia eri puolueiden eduskuntaryhmät olivat valmiita asettamaan sen käyttöön.

Tarkasteltaessa vuoden 1908 toisista valtiopäivistä lähtien kaikkiaan 27 vaalien jälkeen koontuneen eduskunnan osalta SV:n koostumusta, voidaan havaita, ettei SV milloinkaan ole ollut vanhimpien kamari siinä mielessä, että kaikilla sen jäsenillä olisi ollut varhempaa valtiopäiväkokemusta. Useimmilla vaalien jälkeisillä valtiopäivillä on päin vastoin ollut sellainen tilanne, että SV:n jäsenistössä on ollut muuta eduskuntaa suhteellisesti enemmän vasta valtiopäivätyötään aloittavia jäseniä. Yleisprofiilista poikkeaa tässä suhteessa SV:n eduksi selkeimmin kausi 1950-luvun alusta 1970-luvun puoliväliin. Neljien viimeksi pidettyjen vaalien jälkeen SV:n kohtalona on ollut koota jäsenistönsä enemmistö vasta valtiopäivätyöskentelyyn harjaantuvista edustajista.

Varsin selkeästi eduskuntaryhmien verraten heikko panostus SV:aan tulee näkyviin verrattaessa sitä keskeisiin erikoisvaliokuntiin, valtiovain-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokuntaan. Kahdessa ensiksi mainitussa erikoisvaliokunnassa ei milloinkaan ole ollut suhteellisesti niin paljon tuoreita voimia kuin SV:ssa. Perustuslakivaliokunnassakin ensikertalaisia on ollut tätä enemmän vain neljien 1960-luvun lopun ja seuraavan vuosikymmenen alun vaalien jälkeen.

Kutakuinkin vastaavanlaisia havaintoja SV:n kokemuksesta tai pikemminkin sen puutteesta voidaan tehdä käyttämällä mittarina eri toimielinten jäsenistön edustusikää eli aikaisemmilla valtiopäivillä istuttuja kausia. Muuhun eduskuntaan verrattuna SV:n kokeneisuus on ollut korkeampi vain kuusilla vaalikauden alkuvaltiopäivillä vuodesta 1910 lähtien. Edullisin tilanne oli SV:n kannalta katsottuna suurimman osan 1960-lukua ja seuraavan vuosikymmenen alkua, jol-

loin valiokunnan edustusikä oli muuta eduskuntaa korkeampi. Kaksi kertaa laitoksen keskimääräinen kokemus nousi jopa perustuslakivaliokunnan vastaavaa korkeammaksi. Aina muulloin ovat edellä mainitut kolme erikoisvaliokuntaa houkutelleet jäsenikseen selvästi kokeneempaa väkeä kuin SV.

Lainsäädäntölaitoksen osana SV ei ole myöskään pystynyt luomaan itselleen asemaa, joka sisäsyntyisesti olisi kohentanut orgaanin kokeneisuutta ja jatkuvuutta. Vuoden 1914 valtiopäivistä lähtien vain kerran (vuonna 1936) valiokunnan jäsenten enemmistö on koostunut edustajista, jotka jo edellisellä vaalikaudella ovat olleet mukana valiokunnan työssä; muulloin vaihtuvuus on ollut tätä suurempi. Erityisen heikoksi on SV:n jatkuvuus jäänyt viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Vain poikkeuksellisesti edustaja on palannut SV:aan oltuaan sen jäsenenä edellisen vaalikauden. Vaikka vaihtuvuuden suuri lisääntyminen johtuu osittain siitä, että koko eduskunnan jäsenistö on muutamien viimeksi pidettyjen vaalien tuloksena vaihtunut tavallista enemmän, ei tämä yksinomaan selitä lähes olemattomaksi heikennystä jatkuvuutta.

Edellä tarkastellut kokeneisuus ja jatkuvuus implikoivat osaltaan jo sitä, ettei SV ole kyennyt houkuttelemaan arvovaltaisimpia kansanedustuslaitoksen voimia riveihinsä. Orgaanin arvovaltaa voidaan kuitenkin arvioida myös lähtien siitä, kuinka suuresta määrin puolueiden ja niiden eduskuntaryhmien johtavissa asemissa olevat jäsenet ovat tunteneet kiinnostusta sitä kohtaan.

Suurista puolueista erityisesti sosialidemokraatit ovat suhtautuneet kutakuinkin nuivasti SV:aan. Puolueen eduskuntaryhmän puheenjohtaja ei ole vuoden 1927 jälkeen milloinkaan ollut valiokunnan työssä mukana; varapuheenjohtajankin mukanaolo on jäänyt satunnaiseksi. Toisen suuren vasemmistopuolueen, SKDL:n, ryhmäjohtosta sitävastoin on yhteys SV:aan ollut jonkin verran tiiviimpää, jos kohta sekään ei näytä olleen systemaattista.

Suurimpien porvarillisten ryhmien johdon yhteydet SV:aan ovat olleet jonkin verran vasemmistoryhmiä kiinteämmät. Etenkin maalaisliitto/keskustapuolue, joka suurimpana porvarillisena ryhmänä piti sotien jälkeen varsin pitkään valiokunnan puheenjohtajuuttakin hallussaan,

näyttää pitäneen ryhmäjohtostaan lähes pysyvästi yhteyksiä SV:aan. Varsinkin parin toista maailmansotaa seuranneen vuosikymmenen aikana puolueen suunnasta panostettiin melko paljon SV:aan. Puolueen puheenjohtaja V. J. Sukselainen oli hetken aikaa myös valiokunnan johdossa. Vastaavalla tavalla oli myös kokoomuksen ryhmäjohtosta toisesta maailmansodasta aina 1970-luvulle saakka melko kiinteä yhteys SV:aan.

Pienten porvarillisten puolueiden eduskuntaryhmien johtoportaisiin kuuluvia edustajia on usein ollut jäseninä SV:ssa. Varsinkin valiokunnan alkuvuosikymmeninä ruotsalaisen kansanpuolueen eduskuntaryhmän johdosta oli kutakuinkin jatkuva yhteys valiokuntaan. Vastaavasti Suomen maaseudun puolueen puheenjohtaja Veikko Vennamo toimi puheenjohtajakaudellaan SV:n puheenjohtajana.

Tietyissä määrin arvovaltaa SV:lle on tuonut se, että sen ylin johto, puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat, ovat kutakuinkin poikkeuksetta olleet kokeneita parlamentaarikkoja. Mitään kamarimaista keskustelufoorumia ei muutaman konkaripoliitikon mukanaolo valiokunnassa ole kuitenkaan pystynyt siitä tekemään.

Jäsenistön aikaisemman eduskuntakokemuksen valossa tarkasteltuna on SV on jäänyt varsin etäälle sen muutamien perustajien kuvitelmissa eläneestä toisen kamarin vastineesta. Valiokuntalaitoksen muodostaman valmistelukoneiston muihin merkittäviin toimielimiin verrattuna se on alkanut jäädä puolueiden panostuksessa yhä selvemmin alakynteen. Kokeneisuutensa suhteen SV on elänyt suurimmat nousu- ja laskukautensa viimeksi kuluneiden neljän vuosikymmenen aikana. Kokemuksena mitaten eduskuntaryhmien kiinnostus oli korkeimmillaan 1960-luvun lopulla laskeakseen seuraavan vuosikymmenen puolivälin jälkeen pohjalukemiinsa. Samalla vastuu laitoksen arvovallan ylläpitämisestä on jäänyt ohuen puheenjohtajiston harteille.

### Suuri valiokunta lainsäädäntötoimijana

Suuren valiokunnan roolia itsenäisenä lainsäädäntötoimijana tarkastellaan tässä yhteydessä vain niiden näkyvien tuotosten osalta, jotka valiokunta on aikaansaanut. Näin ollen laitoksen rooli ajan käyttäjänä ja siten hätäkiöityjen päätösten ehkäisijänä jää empiirisen tarkastelun ul-

kopuolelle. Viittauksia SV:n toimintaan myös tällaisessa ominaisuudessa esiintyy. Muun muassa koko organin lakkautusta perusteltiin aikaisemmin mainituissa sosialidemokraattien ehdotuksissa juuri viittauksella siihen, että valiokunta jarruttaa ehdotusten käsittelyä ja lainsäädäntöyksen etenemistä.

Kahdeksan vuosikymmentä kestäneen olemassaolonsa aikana SV on käsitellyt yhteensä runsaat 10 000 lakimietintöä. Karkeasti ilmaistuna se on noin joka seitsemässä tapauksessa (15.1 %) muuttanut erikoisvaliokunnan valmistamaa mietintöä asian oltua tällä välin eduskunnan ensimmäisessä täysistunnossa. Vastaavasti eduskunta on lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä noin kuisataa kertaa (5.5 %) poikennut SV:n kannasta ja palauttanut asian tämän uusintakäsittelyyn, josta se on edelleen palannut jatkettuun toiseen käsittelyyn lopullisesti ratkaistavaksi. Näiden kahden konfliktitilanteen lähemmän erittelyn kautta pyritään seuraavassa valottamaan SV:n roolia lainsäädäntöön vaikuttavana toimijana.

#### Konfliktit erikoisvaliokuntien kanssa

Suuren valiokunnan puuttuminen erikoisvaliokuntien laatimiin mietintöihin on ajan kuluessa suuresti muuttunut. Lyhyesti yleistrendiä voi luonnehtia siten, että niiden mietintöjen osuus, joita SV on erikoisvaliokuntien jäljiltä muuttanut, on koko laitoksen olemassaolon ajan ollut laskeva. Jopa muutettujen tapausten absoluuttinen määrä on laskenut samanaikaisesti kun SV:n käsittelyyn yltäneiden mietintöjen määrä on trendinomaisesti noussut.

Lainsäädäntötoiminnan kannalta havaintokausi näyttäisi olevan jaettavissa neljään alaperiodiin lähinnä yleispoliittisia seikkoja, ennen muuta puoluesuhteiden ja hallituspolitiikan stabiiliutta perustana käyttäen. Ensimmäisen kauden muodostaa luontevasti aika yksikamarisen eduskunnan perustamisesta ensimmäisen maailmansodan alkuun eli valtiopäivät 1907—1914. Eduskuntatyön oltua pari vuotta kokonaan keskeytyksissä vuoden 1917 valtiopäiviin saakka lainsäädäntötyössä alkoi uusi kausi maan itsenäistymisvaiheessa. Poliittisten olojen kannalta katsottuna monin tavoin murroksellisen kauden voidaan katsoa päättyneen toisen maailmansodan päättämiseen. Vaikka toisen maailmansodan jälkeistä kautta voidaan poliittisten olojen puo-

lesta pitää suhteellisen tasajatkuisena, voidaan se erityisesti hallituspolitiikan näkökulmasta katsoen jakaa kahteen jaksoon. Tällöin vuosi 1966 muodostaa puolituspisteen. Sitä ennen hallituspolitiikka ja lainsäädäntötyön parlamentaarinen johto oli huomattavasti epävakampaa kuin sen jälkeisten suurten koalitioiden kaudella.

**Taulukko 1. Suuren valiokunnan konfliktit erikoisvaliokuntien kanssa valtiopäivillä 1907—1986 aikaperiodeittain**

	muutettuja mietintöjä	osuus %
Itsenäisyyttä edeltävä kausi (1907—1914)	74	49.0
Maailmansotien välinen kausi (1917—1944)	716	27.1
Epävakaisten hallitusten kausi (1945—1965)	526	16.3
Vakiintuneiden hallitusten kausi (1966—1986)	261	5.9
Valtiopäivät 1907—1986	1 577	15.1

Ensimmäiselle, itsenäisyyden aikaa edeltävälle kaudelle oli tunnusomaista, että SV puuttui hyvin moniin lainsäädäntökysymyksiin. Se muutti peräti joka toista lakimietintöä erikoisvaliokunnan jäljiltä. Kun lainsäädäntötyön volyymi lakiehdotusten määränä mitaten heti itsenäisyyden kauden alussa, mutta varsinkin 1930-luvulla nousi selvästi ylöspäin, ei SV:n muuttamien mietintöjen määrää osoittava käyrä enää seurannut kokonaisuutena kehitystä, vaan kääntyi päinvastaiseen suuntaan. Maailmansotien välisellä kaudella enää vain runsas neljännes — kauden loppupuolella tuntuvasti pienempi osuus — muuttui SV:n käsittelyssä.

Toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella SV on katsonut aiheelliseksi muuttaa enää keskimäärin vain joka kymmenettä mietintöä. Kauden loppua kohti osuus on edelleen laskenut. Kun muutettujen mietintöjen osuus vielä ennen vuotta 1966 oli 16.3 %, putosi osuus laajojen ja vakiintuneiden hallituskoalitioiden kaudella vain 5.9 %:iin.

Edellä esitetyt kvantitatiiviset tiedot kertovat kuitenkin vain osittain siitä muutoksesta, joka SV:n osalla on ajallisesti tapahtunut. Laitoksen vaikutus on heikentynyt vähintäänkin yhtä selvästi tarkasteltaessa lähemmin erikoisvaliokun-

tien mietintöihin tehtyjen muutosten laajuutta ja luonnetta.

Mitattaessa muutosten laajuutta karkeasti käyttämällä yksikkönä pykälää tai niitä vastavia lakiehdotuksen osia, voidaan havaita, että muutosten laajuus on tuntuvasti pienentynyt. Kun SV yksikamarisen eduskunnan alkuvuosina saattoi muuttaa jopa kymmeniä lakiehdotuksen pykälää, ovat kahta useampaa pykälää koskevat muutokset olleet 1970-luvulta lähtien jokseenkin harvinaisia. Vaikka otetaan huomioon, että käsiteltävät lakiehdotukset ovat pykälämääräisesti mitaten keskimäärin pienentyneet vain muutama pykälään kodistuvien osittaismuutosten kasvattaessa käsiteltyjen ehdotusten lukumäärää, tosiasiaksi jää, että SV:n tekemät muutokset käsiteltävien ehdotusten pykälämääriin suhteutettuinakin ovat selvästi pienentyneet.

Samalla kun muutosten laajuus on pienentynyt, niiden luonne on selvästi muuttunut. Tapahdunutta muutosta voi luonnehtia yksinkertaisesti siten, että on siirrytty sisältömuutoksista muotomuutoksiin. Siirtymää voidaan luonnehtia myös siten, että poliittisesti merkittävät muutokset ovat vähentyneet samalla kun tekniset korjaukset ovat lisääntyneet. Varsinkin juuri viimeisen havaintokauden aikana suuntaus on ollut erittäin näkyvä. Kun muodollisiksi tulkittavia, ensi sijassa lakitekstien yhdenmukaistamiseen tähtäviä muutoksia tehtiin ennen vakiintuneiden hallituskoalitioiden kautta vain pari kolme valtiopäivittäin, kohosi tällaisten muutosten tai itse asiassa teknisten korjausten, osuus kaikista muutoksista 1970-luvulla jo lähes puoleen. Jollakin tavalla poliittisiksi sisältömuutoksiksi tulkittavia muutoksia erikoisvaliokuntien mietintöihin SV on viimeisen kauden aikana tehnyt vain 3–4 %:ssa lakimietintöjä.

Kun erikoisvaliokuntienkin kokonsa puolesta voidaan olettaa verraten hyvin heijastelevan koko eduskunnan voimasuhteita, SV:n asema lainsäädäntöprosessissa täysistunnon ja erikoisvaliokuntien välissä antaa aiheen jopa kysyä, mistä johtuu, että SV on niinkin paljon puuttunut lainsäädäntöprosessiin kuin se on tosiasiaa tehnyt. Johtuvatko konfliktit ensi sijassa SV:n pyrkimyksestä kohottaa omaa ja omintakeista profiiliaan vai onko kysymys ainoastaan siitä, että erimielisyyden aiheuttaneet tekijät ovat tulleet esille vasta erikoisvaliokunnan jo käsiteltävä asian?

Tässä yhteydessä ei asioiden käsittelyn ristiriitaisuutta erikoisvaliokunnissa ollut mahdollista täsmällisesti selvittää. Mietintöihin liitettyjen vastalauseiden perusteella voidaan kuitenkin arvioida, kuinka suuressa määrin asia on ollut erisuuntaisten poliittisten tavoitteiden paineessa jo siinä vaiheessa, kun se on lähetetty erikoisvaliokunnasta eteenpäin.

Havainnot osoittavat, että SV:n koko tarkastelukautena muuttamista mietinnöistä enimmäkseen olleet ritiriitaisia jo erikoisvaliokunnasta lähtiessään. Kahta viidestä mietinnöstä on saatellut vähintään kaksi vastalauseita. Erikoisvaliokunnan ratkaisu on saattanut tapahtua niukimman mahdollisen enemmistön varassa ja siten koko eduskunnan puoluenäkemyksiä noudattelematta. On mahdollista, että SV erikoisvaliokuntia suurempana ja puolueiden voimasuhteita paremmin edustavana orgaanina on palauttanut ehdotuksen muotoon, jossa koko eduskunnan poliittiset voimasuhteet ovat tulleet paremmin huomioon otetuiksi. Mahdollista tietysti on myös, että erikoisvaliokunnan ratkaisuun ovat vaikuttaneet asianomaisen sektorin erikoisintressit, jotka SV koko eduskunnan yleistä tahtoa paremmin heijastavana orgaanina on sittemmin »korjannut». Tosiasia onkin, että SV on tehnyt vähemmän sisältömuutoksia sellaisten »yleiserikoisvaliokuntien» kuten ulkoasian- ja valtiovarainvaliokuntien kuin intressikorosteisempien erikoisvaliokuntien mietintöihin. Ero ei kuitenkaan ole suuri ja saattaa selittyä myös sillä, että ensiksi mainituilla on tavallista enemmän arvovaltaa viedä ratkaisut läpi SV:ssa.

Edellä mainittuja kiintoisampia ovat tapaukset, joissa erikoisvaliokunta on ollut yksimielinen, mutta SV on muuttanut mietintöä. Tällaisten mietintöjen osuus on koko havaintokautena sekin noussut lähes kahteen viidesosaan. Nyt voidaan kysyä, miten on selitettävissä, että erikoisvaliokunnasta muodollisesti yksimielisenä lähtenyt lakimietintö joutuu SV:ssa revidoinnin kohteeksi. Tähän näyttäisi olevan lähinnä kaksi selitystä. Ensimmäinen lähtee siitä, että ensimmäisen täysistuntokäsittelyn kuluessa tai SV:n käsittellessä asiaa on tullut esille seikkoja, jotka ovat edellyttäneet muutosta — ensimmäinen varsin pientä ja poliittisesti marginaalista — käsiteltävään lakitekstiin. Toinen ja varsinkin 1970-luvun muutoksille tunnusomainen piirre on ollut, että

ne ovat olleet pelkästään muodollisia tai lakitek-nisiä. Tosiasia on, että puhtaasti muodollisten korjausten osuus on lisääntynyt erittäin jyrkästi juuri 1970-luvun alusta lähtien. Vaikka useat muodolliset muutokset ovat tähänneet pelkäs-tään säädösosun yhtenäistämiseen, on joukossa myös muutoksia, jotka johtuvat kiireiseen ja huolimattomaan valmisteluun viittaavista teki-jöistä.

#### Konfliktit täysistunnon kanssa

Jos on SV:n merkitys suhteessa erikoisvaliokun-tiin ajallisesti laskenut, vielä selkeämmin näyt-tää heikkenneen sen itsenäinen vallankäyttörooli suhteessa täysistuntoon. Kun täysistunto vielä en-nen sotia palautti SV:n uusintakäsittelyyn joka kahdeksannen lakimietinnön, väheni palautettu-jen osuus toisen maailmansodan jälkeisellä kau-della 3 §:iin. Kun ennen itsenäisyyden aikaa run-saassa viidenneksessä lakimietintöjä esiintyi eri-mielisyyttä täysistunnon ja SV:n välillä, oli vas-taava osuus pudonnut — asteettain — 1.4 %:iin viimeksi kuluneen kahden vuosikymmenen mu-odostamalla havaintojaksolla. Suuntaus näkyy myös vuosikeskiarvojen laskuna sotien väliseltä kaudelta lähtien. Erityisesti vahvojen hallituskoa-litioiden kaudella ei konflikteja SV:n ja täysis-tunnon välillä juuri ole enää syntynyt. Palautus-tahti on 1980-luvulla jäänyt keskimäärin yhteen tapaukseen vuosittain.

Kun täysistunto palauttaa lakiehdotuksen SV:aan, on viimeksi mainitulla mahdollisuus rea-goida koko eduskunnan palautuspäätökseen usealla tavalla. Se voi ensinnäkin hyväksyä täys-istunnon tekemän muutoksen ja yhtyä tämän kantaan. Se voi toiseksi myös pysyä aikaisemmin

tekemässään päätöksessä ja siten asettua uhmaa-maan koko eduskunnan mielipidettä. Mutta kol-manneksi SV voi reagoida palautukseen myös muuttamalla esitystä niin, että se poikkeaa sekä sen omasta aikaisemmasta kannasta että täysis-tunnon käsityksestä.

Koko havaintokautena SV on joka toisessa pa-lautustapauksessa tyytynyt täysistunnon tahtoon ja ilmoittanut yhtyvänsä tämän tekemään pää-tökseen. Vastaavasti noin joka viidennessä ta-pauksessa se on ilmoittanut pysyvänsä aikaisem-min ottamassaan kannassa kun taas vajaassa kol-manneksessa se on osittain hyväksynyt täysistun-non mielipiteen ja pyrkinyt sen pohjalta laati-maan uuden, usein kompromissiksi luonnehdit-tavissa olevan ratkaisuversion asiasta.

SV:n reaktioissa täysistunnon palauttamiin eh-dotuksiin on ajallisesti tarkastellen tapahtunut melko selvää muutosta, joka karkeasti ilmaistu-na osoittaa laitoksen itsenäisen merkityksen heik-kenemistä. Kun SV toisen maailmansodan päät-tymiseen ulottuneella nelikymmenvuotiskaudel-la halusi tehdä oman kantansa mukaisesti noin kolmen tapauksen osalla viidestä, on tällaisten tapausten osuus sen jälkeen jatkuvasti vähenty-nyt. Viimeisellä tarkastelujaksolla se on pitänyt kiinni entisestä kannastaan tai täysistunnon mie-lipiteestä poikkeavasta kannasta vain joka nel-jännän palautuksen yhteydessä.

Seurattaessa viimeksi mainittujen eli avoimiksi jääneiden konfliktitapausten osalta asian saamaa lopullista ratkaisua eduskunnan täysistunnon te-kemien päätösten valossa näyttää SV menesty-neen kohtalaisen hyvin silloin, kun se on pitänyt loppuun asti kiinni omasta kannastaan. Kolmessa tapauksessa viidestä on SV:n näkemys tullut jat-ketussa toisessa käsittelyssä myös koko eduskun-nan päätökseksi. Merkitsevä pantavaa on lisäksi, et-tä tällaisten jatkuvien konfliktien osalta ajallinen suuntaus näyttää lievästi suosineen SV:aa. Tämä näyttäisi näin ollen puhuvan sen puolesta, että laitoksen itsenäisyys olisi lisääntynyt. On kuiten-kin pidettävä mielessä se, että lukumääräisesti täl-laiset jatkuvan konfliktin tapaukset ovat vähenty-neet niin paljon, että niitä viimeisen tarkaste-lujakson aikana on ollut vain yksi vuodessa.

\* \* \*

SV:n osuus lainsäädännön sisällöllisiä ratkai-suja tehtäessä on tarkastellun kahdeksankymme-

Taulukko 2. Suuren valiokunnan konfliktit täysistunnon kanssa aikaperiodeittain

	a-mie-tintöjä	osuus käsi-tellyistä
Itsenäisyyttä edeltävä kausi (1907—1914)	33	49.0
Maailmansotien välinen kausi (1917—1944)	306	11.6
Epävakaiden hallitusten kausi (1945—1965)	177	5.7
Vakiintuneiden hallitusten kausi (1966—1986)	62	1.4
Valtiopäivät 1907—1986 yhteensä	578	5.5

nen vuoden aikana selvästi laskenut. Kyseessä ei ole vain laitoksen syrjäytyminen suhteellisesti, lainsäädännön volyymin kasvun johdosta; SV:n puuttuminen lakiehdotusten sisältöön on absoluuttisin luvuinkin selvästi osoitettavissa.

Jos SV:n lainsäädännöllistä tuotosta suhteutetaan aikaisemmin käsiteltyihin henkilöresursseilla mitattuihin panoksiin, ovat tulokset tietysti mitassa yhdensuuntaiset. Samanaikaisesti kun organin kompetenssi sen jäsenistön kokemuksella ja arvovallalla mitattuna on laskenut, samanaikaisesti laitoksen vaikutus lainsäädäntötuotokseen on heikentynyt. Varsinkin 1970-luvun alkuvuosista alkanut taantuma jäsenistön kokemuksessa on selkeästi korreloinut laitoksen näkyvän tuotoksen kanssa. On kuitenkin ilmeistä, ettei panos-tuotos suhde tässä tapauksessa ole suinkaan kausaalisuhteiden siten, että eduskuntaryhmät olisivat tarkoituksellisesti pyrkineet heikentämään SV:n itsenäistä vallankäyttöä ja kamarimaisia piirteitä asettamalla siihen mahdollisimman kokemattomia jäseniään. Syysuhde voi olla suorastaan päinvastainen; SV:aan eivät kokeneet parlamentaarikot ole hakeutuneet siitä syystä, etteivät he laitoksen toimintaan osallistumalla kuitenkaan pystyisi vaikuttamaan lakiehdotusten sisältöön.

Merkittävin selitys SV:n itsenäisen lainsäädäntöprofiilin madaltumiselle näyttäisi kuitenkin löytyvän lainsäädäntötyön ja koko hallituspolitiikan muutoksesta. Suurten, muutamissa tapauksissa yli 2/3:aan eduskuntapaikoista yltäneiden enemmistöhallitusten kaudella vuodesta 1966 lähtien koko eduskunnan lainsäädännöllinen liikkumattila on kaventunut. Hallituksen esitykset, jotka kutakuinkin poikkeuksettomasti muodostavat lainsäädäntöprosessin syötteen, ovat tällä kaudella yleensä olleet riittävän panssaroituja jouduksiin sisältömuutosten kohteiksi sen paremmin erikoisvaliokunnissa kuin SV:ssakaan. Näyttää siltä, että etenkin vuoden 1972 valtiopäivistä lähtien SV:n tarve kompromissien hierontapaikkana on jäänyt vähäiseksi.

Eduskunnan ja sen myötä myös SV:n itsenäistä lainsäädäntöprofiilia ovat madaltaneet myös koko lainsäädäntöjärjestelmän ulkopuoliset voimat. Erityisesti tulopoliittinen sopimusjärjestelmä on sekä välittömästi, järjestelmän tuottamina lakiehdotuksina että välillisesti, konsensuspolitiikkaa vahvistamalla, osaltaan heikentänyt eduskunnan

asemaa itsenäisenä lainsäädäntötoimijana. On luonnollista, että koko eduskunnan liikkumattilaa kaventavat kehitystrendit koskevat ensimmäiseksi SV:n tapaista lainsäädäntöprosessin sisällä toimivaa erityisorgania.

### Suuri, pieni vai olematon?

Toisin kuin jopa toisen kamarin tehtävää täyttämään tarkoitettun SV:n useimmat perustajaisät ajattelivat, ei valiokunnasta tullut suurta siinä mielessä, että siitä olisi muodostunut itsenäinen toimija eduskunnan sisälle. Ilman erityisiä jäsenkvalifikaatioita siitä itse asiassa saattoikin muodostua enintään arena poliittista taistelua ja poliittisten kompromissien tekoa sekä erikoisvaliokuntien mahdollisten intressivääritymien korjaamista varten. Ajan myötä kaikki nämä funktiot ovat jääneet yhä enenevässä määrin taka-alalle.

Epäilemättä laitos on saanut alkuperäisten tehtäviensä tilalle uusia funktioita, joita ei voida pitää merkityksettöminä, vaikka ne ovat asiallisesti loitonnet melko etäälle niistä tehtävistä, joita laitokselle ennen sen perustamista kaavailtiin. Jäsenistön kokemuksen ja arvovallan heikkous ja näiden ominaisuuksien jatkuva ohentuminen osoittavat, että SV:sta on muodostunut uusien edustajien harjaannuttamispaikka. Lainsäädäntötyön solmukohtana SV epäilemättä muodostaakin oivan näköalapaikan kaikkeen lainsäädäntötyöhön.

Toiminnallisella puolella SV:n tosiasiallinen rooli näyttää myös erkaantuneen sille alunperin tarkoitettusta lakiehdotusten monipuolisen ja taitavan käsittelyn takaajasta. Samalla kun laitoksen merkitys lakiehdotusten sisällön punnitsijana on ajassa selkeästi kaventunut, samalla sen merkitys lakitekstien yhtenäisyyden ja niiden ulkoasun moitteettomuuden tarkastajana on korostunut. Teknisen tarkistajan rooli poikkeaa kuitenkin merkittävästi tavoitellusta asiaharkitsijan roolista.

Pitkän yhdensuuntaisen kehityksensä tuloksena SV näyttää tulleen olemassaolonsa tienhaaraan. Harkintaa uudistamisvaihtoehtojen kesken tehtäessä on painavin huomio epäilemättä suunnattava SV:n perustehtävään lainsäädännön valmistelijana. Tapahtunut kehitys ei näytä antavan viestejä siihen suuntaan, että laitos jollakin ta-



voin saisi takaisin edes vuosikymmenien kuluessa menettämänsä aseman lakiehdotusten sisällön punnitsijana puhumattakaan siitä, että se voisi missään olosuhteissa nousta kamari- tai osastomaiseen säätäjän rooliin. Sen merkitys koko eduskunnan voimasuhteita heijastavana valmisteluareenana on laskenut sitä mukaa kuin sen luova funktio poliittisten konfliktien käsittelijänä on jäänyt taka-alalle.

Suuren valiokunnan tulevaisuutta ajatellen kaikki kolme alussa mainittua vaihtoehtoa — laitoksen säilyttäminen nykyisellään, sen rakenteen muuttaminen jäsenmäärää pienentämällä sekä koko laitoksen lakkauttaminen — näyttävät mahdollisilta ratkaisuvaihtoehdoilta. Edellä esitetyn erittelyn valossa näitä kaikkia vaihtoehtoja voidaan ainakin jossain määrin arvottaa.

Nykyisellään säilyttämällä SV voisi toimia uusien edustajien harjaannuttamisfoorumina, lakiehdotusten yhtenäisyyden ja teknisen moitteettomuuden tarkistajana. Se voisi toimia myös poliittisesti edustavana neuvoteluareenana sisältökompromissien aikaansaamiseksi erityisesti tapauksissa, joissa lainsäädäntöprosessin kuluessa syntyy tarve arvioida uudelleen lakiehdotuksen konfliktikohtia. Orgaanin säilyttäminen voisi samalla taata sen, että tarvittaessa — muun muassa hallituspolitiikan mahdollisesti muuttuessa nykyistä epävakaammaksi — eduskunta voisi tarjota luontaisen sovitteluforumin. Kaikkia edellä mainittuja funktioita silmällä pitäen SV näyttää nykyisellään olevan epätarkoituksenmukainen. Uusien edustajien perehdyttämiskoulutuksen kannalta katsottuna valiokunnan tekninen tarkistamistehtävä vaikuttaa epäadekvaatilta. Vastaavasti vastikään edustajanpaikan lunastaneet kansanedustajat tuskin kykenevät antamaan kovin luovaa panosta lakitekniiseen tarkistamistyöhön. Niinkin raskaan orgaanin kuin SV:n säilyttäminen jonkinlaisena varaventiilinä tulevia aikoja varten taas tuntuu tarpeettomalta hätävarjelun lioittelulta.

Suuren valiokunnan pienentämisestä lähtevä vaihtoehto vaikuttaa epäilemättä nykymuotoa paremmalta pidettäessä silmämääränä ensi sijassa sitä, että orgaani keskittyisi lähinnä lakiehdotusten asun yhtenäistämiseen ja säädösteknisen

moitteettomuuden tarkistamiseen. Tähän painottuva tarkistamistyö tuskin vaatisi laitosta, jonka valinnassa poliittinen edustavuus toimisi ensisijaisena kriteerinä; varsin pieni, säädösteknikan asiantuntemuksella painotettu elin täyttäisi riittävän hyvin tätä funktiota. Tässä valossa myös Vake-toimikunnan kaavailema 31-jäseninen laitos vaikuttaa melkoisesti ylimitoitetulta.

Erityisesti parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana tapahtunut kehitys niin SV:n näkyvien tuotosten kuin puolueiden orgaanin suuntaaman panostuksenkin osalta ei sulkene pois mahdollisuutta, että laitos on kulkenut tiensä päähän. Vaikka on lähdeittävä siitä, ettei suuri valiokunta ole osoittautunut täysin tarpeettomaksi edes näkyvän ja mitattavissa olevan toimintansa osalta, voitaneen ajatella, että ne tehtävät, jotka laitoksella nykyisin ovat, voisivat tulla täytetyiksi myös toisten eduskuntaorgaanien toimesta. Tässä asiassa pallo on mitä suurimmassa määrin eduskunnan itsensä kädessä.

#### LÄHTEET

- Arter, David: *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. Hurst, London 1984.
- Blondel, Jean: *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N.J. 1973.
- Eduskunnan kehittämistyöryhmän mietintö*. Helsinki 1976.
- Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö*. Ehdotus Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtiopäiväjärjestykseksi ja Perustemat. Helsinki 1906.
- Helander, Voitto, Kamari vai kirjaamo. Eduskunnan suuri valiokunta Suomen lainsäädäntöjärjestelmän osana vuosina 1907—1971. *Turun yliopisto. Poliittikan tutkimuksen ja sosiologian laitos. Valtio-opillisia tutkimuksia. N:o 32. 1976.*
- Komiteanmietintö eduskunnan työmuotojen rationalisoinnista*. Komiteanmietintö 1951: 1. Helsinki 1951.
- Nousiainen, Jaakko, Valiokuntalaitos, suuri valiokunta, eduskunnan täysistunto. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia X*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1977.
- Saraviita, Ilkka, Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisusarja N:o 95*. Vammala 1971.
- Seitkari, Olavi, Edustuslaitoksen uudistus 1906. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia V*. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1958.
- Setälä, Emil Nestor, »Suuren valiokunnan» esihistoria. Teoksessa *Professori Robert Hermanssonille 70 vuotiaalle*. Helsinki 1916.
- Vake-toimikunta. Raportti 1*. Valiokuntalaitos. Helsinki 1986.