

Esitelmä valtiotieteen yhdistyksen tutkimuksen päivillä  
Turun yliopistossa 16 tammikuuta 2003

## Eduskunta skotlantilaisesta ja pohjoismaisesta näkökulmasta

DAVID ARTER

Terveisiä Aberdeenin graniittikaupungista. Varmaankin tiedätte, että sekä Aberdeenin kaupungilla että yliopistolla on historiallisia yhteyksiä Suomeen. Stig Jägerskiöld on kuvaillut, miten ensimmäisen maailmansodan aikana Saksan armeijan tappion lähestyessä pääministeri Paasikivi pyysi Mannerheimia matkustamaan Lontooseen ja Pariisiin yrittämään yhteydenottoa (ja sovittelukeskusteluja) länsivaltojen hallitusten kanssa. Vuonna 1918, marraskuun kymmenentenä päivänä Mannerheim saapui Aberdeeniin. Oli kohtalon ivaa, että tämä tapahtui vain päivää ennen neljän vuoden sotimisen lopettanutta aselepoa, eikä Mannerheimin asema ollut kadehdittava edessä olevan tehtävän takia (Jägerskiöld 1986, 68–69).

Lähes pari vuosisataa aikaisemmin skotlantilainen kenraali James Keith johti Venäjän sotajoukkoa, joka vuonna 1741 voitokkaasti kaappasi Lappeenrannan ruotsalaisilta. Palkkioksi venäläiset nimittivät hänet Suomen kenraalikuvernööriksi. Keith-suvun vaakuna on edustettuna Aberdeenin yliopiston vaakunassa sen oikeassa yläkulmassa, ja James on ilmeisesti ainoa Aberdeenin yliopiston opiskelija, joka on koskaan hallinnut mitään Skandinavian maata – vaikkakin vain lyhyesti! (Arter 1999, 16). Tällä hetkellä yliopistolla on opiskelijayhteyksiä useiden Suomen yliopistojen kanssa, muun muassa Turun yliopiston. Yliopistossa on myös pohjoismainen tutkimuskeskus, jonka esimiehenä olen, ja joka ainutlaatuisesti Englannin ja Skotlannin rajan pohjoispuolella tarjoaa Skandinavian politiikan kursseja.

Kun tarkastellaan Suomen *body politica* eli poliittista järjestelmää graniittikaupungista käsin, niin maassa tuntuu olevan kipuoireita tasavallan aloittaessa itsenäisyytensä 86. vuoden. Yhtenä oireena näyttää esiintyvän demokraattisen osallistumisen hylkäämistä (eli *democratic disengagement*) ainakin suhteessa tavanomaiseen poliittiseen osallistumiseen vaaliurnien kautta. Jørgen Goul Andersen ja Jens Hoff (2001, 46) ovat kirjoittaneet seuraavasti:

”[...] the information about voting patterns in the Scandinavian countries paints a somewhat pessimistic picture of declining participation in conventional forms of politics which – along with a relatively high level of political interest – fits into the scenario of ‘spectator democracy’.”

Tämä johtopäätös näyttää olevan selvästi pätevämpi Suomen kuin muiden Pohjoismaiden kohdalla. Eikö itse presidentti Tarja Halonen kehoittanut uudenvuodenpuheessaan suomalaisille kaikkia äänioikeutettuja käyttämään perusoikeuttaan äänestää.<sup>1</sup> Viime eduskuntavaaleissa vain 60 prosenttia palkansaajista 30–44-vuotiaiden ikäryhmässä näyttää käyttäneen äänioikeuttaan, ja vain 53 prosenttia alhaisimmasta tuloluokasta teki samoin.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ’Presidentti Halonen vetosi kansalaisiin: ”Äänestäkää” *Helsingin Sanomat* 2.1.2003.

<sup>2</sup> Janne Virkkunen, ’Äänestäminen into hiipuu’ *Helsingin Sanomat* 15.12.2002.

Samoin tuntuisi viisaalta olla tekemättä laajempia normatiivisia päätelmiä vähenevästä äänestysprosentista eduskuntavaaleissa. Britanniaan ja Yhdysvaltoihin viitaten Hugo Young on todennut seuraavasti:

”We are living in 50 % democracies in which only half of the voters, at best, are ready to grapple with politics and policy as they really are.” Politics and policy, he insists, are ”complicated, tedious, sometimes nerdy, much defined by what is said in small print and dependent on expert words, contentious arguments and hard decisions of professional politicians.”<sup>3</sup>

Youngin mukaan on melkoinen saavutus saada 50 % äänestäjistä yrittämään ymmärtämään politiikkaa, eikä hänen mukaansa poliittisia kysymyksiä suinkaan tulisi yksinkertaistaa ja popularisoida pelkästään äänestäjämäärän lisäämiseksi. Hugo Youngin mielipiteen muunnelma – joskin jonkinlainen ’poor relation’ – tuli Tampereella asuvalta kommunikaatiokonsultti Petri Vilkolta, joka kirjoitti äskettäin Helsingin Sanomissa.<sup>4</sup> Hänen kantansa oli, että kyllä kansa tietää milloin äänestää ja ettei alhainen äänestysprosentti välttämättä anna aiheita huolestumiseen. Vilkon mukaan tiedotusvälineiden intensiivinen vaalikamppailu saisi liikkeelle ne kansalaiset, joilla ei ole paljoakaan tietoa päivän kysymyksistä eikä ehdokkaidensa pätevydestä ja jotka äänestäisivät kandidaatin ulkonäön, hiustyylin, Me Naisissa olleiden kuvien tai muun vastaavan perusteella. Hän antoi ymmärtää, että edustuksellinen demokratia ei ole yhtään sen huonompi tämän moukkien säädyn passiivisuuden takia. Olen soveltanut Norjan *Lagtingin* suunnittelijoiden käyttämää fraasia ”*narragtigste ting*” heidän halutessa järjestää esteitä ja vastapainoja talonpoikaisenemmistön tyrannialle *Stortingissa* (Sverre 1964, 171–172). Englanniksi tämä olisi ”*the estate of the most foolish*”. Vilkon näkemyksen empiirinen validiteetti on selvästi vähemmän tärkeä kuin se, että se saattaa kyseenalaiseksi tavomaiset normatiiviset oletukset pienenevästä äänestäjämäärästä.

Koskien edustuksellista demokratiaa ja sen näyteikkunaa, eduskuntaa, huomasi Helsingin Sano-

mien yleisönosastossa pari kirjettä, jotka koskivat äskettäistä esitystä valtiosihteerien nimittämisestä. Kirjeissä esitettiin asiallisia kysymyksiä Suomen lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan välisistä suhteista. Varsinkin espoolaisen Erkki Kivimäen kirjeessä ehdotetaan omaksuttavaksi ruotsalais- tai norjalaistyylistä säädöstä – ”*incompatibility rule*” eli yhteensopimattomuuden säädöstä – jonka mukaan ministerit eivät voisi olla samanaikaisesti parlamentin jäseniä.<sup>5</sup> Virkaan nimitettäessä ministerit luopuisivat eduskuntapaikoistaan ja ne annettaisiin eduskunnan varajäsenille.

Kivimäen näkemykset saivat kannatusta muuan Raimo Pennaselta Vantaalta, vaikkakin kustannuksiin perustellen hän halusi pienentää kansanedustajien luvun sataan!<sup>6</sup> Sitten kansanedustajat olisivat paremmin palkattuja, mikä puolestaan houkuttelisi vähemmän lahoa puuta (keskinkertaisia kyyjiä) eduskuntaan. Itse puolestani olin toivonut valtiotieteilijöiden seuraavan esimerkkiä ja osallistuvan kriittiseen polemiikkiin edustuksellisen demokratian toimivuudesta Suomessa, mutta tähän mennessä näin ei ole tapahtunut. Toisaalta kyllä, äskettäisessä tutkielmassaan *Äänettömät yhtiömiehet*, joka paljastaa laskevan äänestysprosentin määrän vuosien 1987 ja 1999 välillä, Tuomo Martikainen ja Hanna Wass esittävät kysymyksen: onko Suomen edustuksellisessa demokratiassa kriisi? (Martikainen ja Wass 2002, 8–10). Heidän näkemyksensä perustuu suhteellisen kapeaan vaaliosanoton näkökulmaan. Mutta ehkäpä onkin tarpeellista esittää laajempi peruskysymys: miten edustuksellinen demokratia toimii Suomessa? En suinkaan ehdota Ruotsissa tapahtunutta pintapuolista demokratian arviointia jonka toimittivat ulkopuoliset merkkihenkilöt – muiden muassa Klaus von Beyme – vaan David Beetham -tyylistä tarkkaa tutkimusta jonka suomalaiset itse suorittaisivat järjestelmällisesti esittämällä kysymyksiä kaikista suomalaisen demokratian puolista (Pettersson ym. 1999).

Selvää on, ettei tämä ole suinkaan helppo tehtävä. Esimerkiksi, miten ryhdytään suorittamaan eduskunnan tilintarkastusta (eli *audit*)? Onko mahdollista laatia sellainen toimivuuden kriteerien joukko, joka mittaisi sekä lainsäätäjien tehokkuut-

<sup>3</sup> Hugo Young, ’Politics is for nerds. So it’s not surprising only half of us vote’ *The Guardian* 24.10.2002.

<sup>4</sup> Petri Vilko, ’Kyllä kansa tietää milloin pitää äänestää’ *Helsingin Sanomat* 20.12.2002.

<sup>5</sup> Erkki Kivimäki, ’Ministeriys vaatii täyttä työpanosta’ *Helsingin Sanomat* 25.11.2002.

<sup>6</sup> ’Kansanedustajien määrä sataan!’ *Helsingin Sanomat* 27.11.2002.

ta että eduskunnan toimintaa poliittisena instituutiona? Vaikkakin löytyisi näytteitä demokratiavajeesta (*democratic deficit*) – mitä se lieneekin – sekä näytteitä ahtaista ja tehottomista vaikutuskanavista, näyttää siltä, että edustuksellisen demokratian perussääntöjä ei ole kyseenalaistettu Suomessa. Monet Suomen NATO:on liittymistä koskevan kansanäänestyksen vastustajat ovat esittäneet, että kääntyminen kansan puoleen heikentäisi eduskuntaa ja edustuksellista demokratiaa.

Niinpä haluankin tämän esityksen loppuosassa keskittyä pohtimaan eduskunnan olemusta skotlantilaisesta näkökulmasta. Ensimmäinen lyhyt osa on diagnostinen. Ensinnäkin, minkälaista todistusaineistoa oli näkyvillä demokratiaan pettymisestä – *democratic disillusion* – Skotlannin alueellisen parlamentin perustamisen aattona vuonna 1999? Toisessa osassa esitetään parannuskeinoja: mitä lääkettä Skotlannin parlamentin perustajat määräsivät demokratian elvyttämiseksi? Kolmas osa on tarkoitettu aloittamaan uudelleenarviointi eduskunnan roolista valtiovallan ja kansalaisten välisenä yhdyssiltana. Miten siis Suomen eduskunta ja muut Pohjoismaiden parlamentit toimisivat, jos niihin sovellettaisiin Skotlannin parlamenttia luotaessa toteutettuja periaatteita?

Kun Skotlannin parlamentin luojat heinä- ja elokuussa 1998 järjestivät avoimia kokouksia ympäri maata neuvottelevan valmisteluryhmän puitteissa (*Consultative Steering Group*, jatkossa CSG), ihmiset osoittivat laajaa tyytymättömyyttä Westminster-tyylistä edustuksellista demokratiaa kohtaan. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että tämä oli skotlantilaisille etäinen maantieteellisesti ja että se ei myöskään edustanut skotlantilaisen yhteiskunnan mielipiteitä ja etuja. Oli myös havaittavissa yleistä tunnetta demokratiavajeesta, joka sai erilaisia, päällekkäisiäkin muotoja. Monista vastauksista heijastui tunne alhaisesta subjektiivisesta pätevydestä (*low subjective competence*) – toisin sanoen, kansalaisten kyvyttömyydestä tehokkaasti vaikuttaa poliittiseen prosessiin. Vallalla oli myös käsitys, että oli syrjään työnnettyjä vähemmistöryhmiä, jotka käytännössä olivat demokraattisen prosessin ulkopuolella. Lyhyesti, CSG- neuvotteleva valmisteluryhmä ”detected a great deal of cynicism and disillusionment with the democratic process” (CSG 1999, 3.).

Kesän 1998 avoimet kokoukset vain vahvistivat CSG:n käsityksiä ongelman laadusta ja tarjolla olevista keinoista Skotlannin uuden poliittisen jär-

jestelmän parantamiseksi. Ongelmahan oli demokraattisen osallistumisen hylkääminen eli ”*disengaged democracy*”. Keinojen tavoitteena oli saada kansalaiset osallistumaan demokraattiseen prosessiin. Toisin ilmaistuna, tarkoitus oli vahvistaa ’by’ elementtiä Abraham Lincolnin klassisessa demokratian formuloinnissa (”government of the people, by the people, for the people”). Tämän mukaan uusi parlamentti ”would embody and reflect the sharing of power between the people of Scotland, the legislators and the Scottish Executive (government).” Englannin ja Skotlannin raja-alueella (ns. Borders-alueella) sijaitsevassa Galashiels-kaupungissa pidetyssä kokouksessa oltiin sitä mieltä, että ”[...] individuals, groups and organisations must be prepared for a new form of participative government”.

Niinpä Skotlannin parlamentin arkkitehdit yrittivät järjestää edustuksellisen demokratian ja osallistuvan demokratian mallien välisen asiallisen synteesin, joka perustuisi (tosin kyseenalaiseen) olettamukseen, että mitä suurempi osanotto lainsäädäntöprosessiin, sitä parempilaatuiset lait. He tunnustivat neljä periaatetta, joita noudattaen muotoiltaisiin Skotlannin parlamentti ja joita voitaisiin käyttää mittapuuna arvioitaessa parlamentin tulevaa toimintaa. Ensimmäinen on vallan yhteiskäyttö, *power-sharing*, joka tarkoittaa sitä, että valtaa käyttävät yhteisesti neljä ’governance partners’ eli hallitus laajassa mielessä (kabinetti ja korkein virkamiehistö), parlamentti, intressiryhmien verkosto ja järjestäytymätön kansa. Muut kolme periaatetta ovat vastuullisuus (*accountability*), tavoitettavuus (*accessibility*) sekä tasapuoliset lähtökohdat (*equal opportunities*).

Näistä tärkeimmässä eli *power-sharing* -periaatteessa oli kaksi näkökohtaa. Ensiksi, valta piti tasapainottaa hallituksen ja parlamentin välillä luomalla vahva valiokuntarakenne. Valiokunnat muodostettaisiin niissä käsiteltävien asioiden perusteella – eli erikoisvaliokuntina – toisin kuin Englannin parlamentissa. Lisäksi ne (kuten Ruotsissa ja Islannissa) pystyisivät tekemään lakiehdotuksia (*committee bills*) sekä myös tarkastamaan lainsäädäntöä sen eri muodoissa ja itsenäisesti toimeenpanemaan eri asioita koskevia kyselyjä (*committee inquiries*). Toiseksi, ja mikä on ratkaisevaa, vallan yhteiskäyttö antoi skotlantilaisen yhteiskunnan kaikkia sektoreita edustaville ryhmille ja yksityishenkilöille mahdollisuuden vaikuttaa parlamentin asialistaan. Tilaisuuksia konsultointiin ja osanot-

toon tuli oleman lainlaatomisprosessin kaikissa vaiheissa. Myöskin perustettiin erityinen saksalais-tyylinen *Public Petitions Committee*, jonka tehtävä oli käsitellä yleisöltä tulleita anomuksia. Esimerkiksi eräs hiukan tärahtänyt Glasgow'sta kotoisin oleva mies lähetti yli 70 sähköpostianomusta parlamentille sen ensimmäisen vuoden aikana.

Vastuullisuus-periaatteen mukaan hallitus (Työväenpuolueen ja Liberaalidemokraattien koalitio) oli velvollinen tilittämään tekemisiään parlamentille, ja sekä hallitus että parlamentti olivat velvollisia tilittämään tekemisiään koko kansalle. Tähän liittyy kaksi elementtiä: kyselyinstituutio parlamentissa ja valiokuntien vahva asema. Erityisesti valiokunnille annettiin valtuudet tutkia asioita ja valtuudet vaatia suullisia ja kirjallisia selontekoja ministereiltä ja valtion virkailijoilta.

Tavoitettavuusperiaate (accessibility) edellytti, että valiokuntien kokoontumisten tuli olla julkisia, että niiden tuli kokoontua myös Edinburghin ulkopuolella ja että valiokuntien asiain käsittelystä tuli antaa sanatarkat raportit jotka voidaan lukea Internetissä. Valiokuntareportterien tehtävä oli vastata eturyhmiä ja ihmisiä, jotka halusivat tehdä ehdotuksia valiokunnille.

Lopuksi, Skotlannin parlamentilta vaadittiin kaikkia koskevan tasavertaisten mahdollisuuksien periaatteen (*equal opportunities*) huomioimista ja edistämistä virkoja täytettäessä sekä parlamentaarissa toiminnassa. *Mainstreaming* tuli olemaan keskeisenä uuden parlamentin työssä. *Mainstreaming* on määritelty tasavertaisten mahdollisuuksien sisällistytymisenä kaikkeen lainsäädäntöön, toimeenpanoon, arviointiin sekä uudistustoimiin. Istuntojen tuli olla perhe-elämää suosivia, siis *family-friendly* (eli vain koululukukausien aikana tapahtuvia ja päiväsaikaan). Istuntojärjestelyjen tuli olla yhtä otollisia niin miehille kuin naisille, ja erityinen *Equal Opportunities* -valiokunta tuli perustaa.

Miltä eduskunta sitten näyttää graniittikaupungista katsottuna ja pitämällä mielessä CSG:n neljä periaatetta? On selvää, että ainakin kahden tekijän vaikutuksesta Suomen hallituksen ja eduskunnan välillä ei ole samanlaista vallan yhteiskäyttöä tai edes samanlaisia lehmänkauppoja kuin Ruotsissa, Norjassa tai Tanskassa (Sannerstedt 1996). Ensimmäinen tekijä on eduskunnan ja hallituksen välisen valtatasapainon matematiikka sekä laajojen hallituskoalitioiden toistuvuus. Toinen tekijä on se, että vuonna 1993 Ahon hallitus poisti suurim-

man osan määränemmistö-säännöistä. Vähemmistöhallitukset ovat menneisyyttä (kuten tietenkin virkamiesten toimitusministeristöt). Myöskin neuvottelut hallituksen ja eduskunnan opposition välillä ovat erittäin harvinaisia, ne tapahtuvat ainoastaan hallituksen käskystä, ja ne ovat luonteeltaan strategis-taktisia. Tällaisesta esimerkkinä on Lipposen puolueiden yli ulottuva työryhmä, jonka tavoitteena oli selvittää työttömyyslukujen pienentämistä keskipitkällä aikavälillä.

Myöskään eduskunnan valiokuntajärjestelmän uudenaikaistaminen 1990-luvun alkupuolella ei synnyttänyt vahvoja valiokuntia. Niillä on hyvin niukalti lainsäädäntövaltuuksia. Esimerkiksi Ruotsiin verrattuna valiokunnilla on hyvin vähän valtaa lakialoitteiden tekoon. Valiokunnan oikeudesta ehdottaa muutettavaksi sellaista lakia, jolla ei ole yhteyttä käsiteltävään asiaan, ei ole suoransaisia säännöksiä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Päätöstä tehtäessä on aina noudatettava niin sanottua asiayhteysvaatimusta.

On myös muistettava, ettei ole mitään virallista mekanismia eduskunnan ja kansalaisten yhteydenpidolle. Huomion arvoinen vastakohta tälle on skotlantilaisen yksityishenkilön lähettämä sähköinen anomus (kaavakkeet saatavilla Internetissä) Skotlannin parlamentin julkisten anomusten valiokunnalle (*Public Petitions Committee*). Tämä viesti sai aikaan Skotlannin ja Irlannin yhteisen hankkeen toimia Euro-2008 -jalkapallo-otteluiden järjestäjinä. Surullista kyllä, hanke epäonnistui kuten Pohjoismaidenkin vastaava. Mikäli vallan yhteiskäytön periaate olisi eduskunnan arviointikriteerinä, se kyllä reputtaisi.

Myönnän mielelläni, että eduskunnan valiokuntalaitoksen kyky pitää silmällä EU-komission ehdotuksia on hyvin kehittynyt. Ministerit ovat velvollisia antamaan valiokunnille säännöllisesti tietoja EU-asioista. Mutta mitä muuten tulee toiseen, klassiseen vastuullisuuden periaatteeseen, eduskunnan edellytykset asettaa hallitus vastuuseen eivät ole olennaisesti parantuneet siitä syystä, etteivät sen valiokunnat pysty tavallisesti – ja toistan tavallisesti – pyytämään ministereitä kuultavaksi kokouksiinsa. Yksi merkittävä piirre Skotlannin parlamentissa on se säännöllisyys, jolla ministerit ilmestyvät valiokuntien kuultavaksi. Edelleen, eduskuntavaliokuntien rutiinikyselytoiminta – Sonnera-tapauksen tutkimista lukuunottamatta – ei ole pitkälle kehittynyt. Ei ole edes ruotsalais- tai norjalaistyylisiä ”*offentliga utskottsutfrågningar*”

(*open hearings*). Ei myöskään ole paljoakaan huolta – ainakaan toistaiseksi – lakien voimaantulon jälkeisestä toiminnasta – eli ei kanneta paljoakaan huolta siitä, miten seurataan voimassaolevien lakien toimivuutta käytännössä (*post-legislative scrutiny*).

Suomen perustuslain 50. pykälässä todetaan seuraavaa: ”Valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkisiksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asiain käsittelyä varten.” Tästä mahdollisuudesta huolimatta Skotlannin parlamenttiin verrattuna eduskunta on käytännössä yhtä suljettu ja vaikeasti kuin Vatikaani. Siltä puuttuu avoimuuden ja tavoitettavuuden kulttuuri. Tulevaisuusvaliokunnan harvoja poikkeuksia lukuunottamatta, valiokunnat eivät kokoonnu Helsingin ulkopuolella, ne eivät ole avoimia yleisölle, eikä niiden asiain käsittelystä ole sananansaisia pöytäkirjoja.

Mikäli toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan välillä on vähän tai ei yhtään vallan yhteiskäyttöä, mikäli vastuullisuuden menettelytavat ovat heikot (EU-asioiden kontrollia lukuunottamatta) ja mikäli parlamentin ja kansan väliset instituutioksi muodostuneet yhteydet puuttuvat, edustuksellisen demokratian näyteikkunan voidaan sanoa olevan heikkotasaisen verrattaessa sitä muihin vastaaviin. Kun parlamentin avainpelaajat – poliittiset puolueet – näyttävät myös selvästi menettäneen kansan luottamusta, ja kun niiden tarjoamat poliittiset ohjelmat eivät yleisesti ottaen suuresti eroa toisistaan, voidaankin laatia synkkä käsikirjoitus suomalaisen edustuksellisen demokratian kriisistä.

Tietysti tämä on monella tavalla pintapuolisesti piirretty kuva – sellainen mikä ulkomaalaisilla on tapana tehdä, vai mitä? ”Hopelessly melodramatic and ill-formed”, kuulen teidän kuiskaavan. Kuitenkin, haluaisin lopettaa muutamalla kysymyksellä jotka mielestäni muodostavat hyvän lähtökohdan julkiselle keskustelulle eduskunnan asemasta ja edustuksellisen demokratian toimivuudesta Suomessa uuden vuosituhanen alkuvuosina.

Olen valmis myöntämään, että vahvat Westminster-tyyliset enemmistöhallitukset ovat luoneet uutta poliittista vakautta. Mutta onko tilanne nyt sellainen, että tarvitaan sanktioita, jotta lukumäärältään heikkoja oppositioita voitaisiin suojella. Tässä yhteydessä poikkeuksellisen laajojen yhteishallitusten (XL koalitioiden) toistuminen erottaa Suomen useimmista Länsi-Euroopan demokraatioista. Esimerkiksi Tanskassa voi 60 Folketingin

jäsentä pakottaa kansanäänestykseen lakiehdotuksen, joka on jo käynyt läpi parlamentin käsittelyn ja on pelkästään vailla kuninkaallista hyväksymistä. Ei suinkaan ole välttämätöntä kopioida Tanskan mallia Suomeen.

Uuden perustuslain 48. pykälän mukaan ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Totta kyllä, ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa, mutta kannattaa miettiä, pitäisikö ottaa käytäntöön Ruotsin tai Norjan mallinen ”*incompatibility rule*” niin, että eduskunnalla on (ainakin teoriassa) 200 täysiaikaista kansanedustajaa ja sen koko ei pienene, jos kansanedustajia on nimitetty ministerin virkaan.

Uuden perustuslain 70. pykälässä todetaan, että ”Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla.”

On totta, että Suomen valiokunnille, kuten mainitsin aikaisemmin, annettiin vuoden 1991 uudistuksen yhteydessä hyvin rajoitettu oikeus tehdä omia lakialoitteita. Mutta asiayhteysperiaatetta on noudatettava, ja aloiteoikeutta voidaan käyttää vain hallituksen ehdotuksen tai kansanedustajan lakiehdotuksen yhteydessä tai sellaisten lakiehdotusten yhteydessä jotka ovat jo valiokuntien käsittelyssä. Pitäisikö valiokuntia vahvistaa antamalla niille laajempia valtuuksia lakialoitteiden tekemiseksi *committee bills* muodossa? Skotlannissa on jo kaksi valiokuntalakialoitetta onnistunut saamaan parlamentin hyväksynnän ja kolmas, jonka tarkoituksena on perustaa ’lasten oikeusasiamiehen’ virka, on parhaillaan parlamentin käsiteltävänä. Islannissa 11,4 % kaikista säädetyistä laeista on saanut alkunsa hallituksen ulkopuolelta (valiokunnilta tai kansanedustajilta) tulleista lakialoitteista yksikamarisen Alþingin ensimmäisen vuosikymmenen aikana (Arter 2003).

Perustuslain 47. pykälän mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitelystä tarvittavat tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Mutta pitäisikö antaa valiokunnille oikeus tarvittaessa pakottaa asiantuntijoita ja todistajia – eli ’vieraita’ kuten islantilaiset heitä nimittävät – tulemaan valiokuntiin kuultavaksi. Pitäisikö valiokunnille antaa suurempi vapaus hankkia tietoja asioista halli-

tuksen sekaantumatta siihen? Skotlannin parlamentin erikoispiirteenä voidaan mainita joukko valiokuntien tekemiä raporteja toimittamistaan kyselyistä puoluejohdosta täysin riippumatta. Eduskunnan rooli vahtikoirana (the investigative function) näyttää olevan alikehittynyt.

Tulisiko eduskunnan olla lähemmässä yhteydessä kansaan luomalla sellaisia linkkivaliokuntia kuten *Public Petitions Committee*? Ja tulisiko valiokuntien kokouksista tehdä julkisia tai tulisiko niissä ainakin järjestää *Open Hearings*?

Peruskysymys lienee seuraava: Ovatko osallistuvan demokratian uudet elementit – olettaen että ne ovat hyväksyttävissä – sopusoinnussa edustuksellisen demokratian vaatimusten kanssa? Vai

opettaako Viron sotien välinen kokemus, että tietyissä olosuhteissa kansanaloiteinstituutiota voidaan käyttää kyseenalaistamaan eduskunnan ja edustuksellisen demokratian perusteet?

Lopuksi, jos käsitykseni ovat osuneet harhaan, mitkä niiden sijaan olisivat sopivia kysymyksiä esitettäväksi ja millaisia toimivuuden kriteerejä voitaisiin käyttää jos halutaan arvioida eduskunnan panos ja edustuksellisen demokratian toimivuus Suomessa? Minusta tuntuu että nyt olisi korkea aika suorittaa ”big picture debate and research”. Skotlannin uusi parlamentti on ehkä ulkopuolisten vaikutteiden ”smörgåsbord”, mutta ehkä eduskunnan ”pulla ja kahvi”-mentaliteetti ei olekaan paras mahdollinen uuden vuosisadan alussa.

#### LÄHTEET

- Arter, David. 1999. *Scandinavian Politics Today*. Manchester University Press: Manchester.
- Arter, David. *The Scottish Parliament: Towards a Scandinavian-Style Assembly?* Frank Cass (tulossa).
- Consultative Steering Group. 1999. *Shaping Scotland's Parliament*. Stationery Office: Edinburgh.
- Goul Andersen, Jørgen ja Hoff, Jens. 2001. *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Basingstoke-New York.
- Jägerskiöld, Stig. 1986. *Mannerheim Marshal of Finland*. Hurst: London.
- Martikainen, Tuomo ja Wass, Hanna. 2002. *Äänettömät yhtiömiehet*. Tilastokeskus: Helsinki.

- Petersson, Olof, von Beyme, Klaus, Karvonen, Lauri, Nedelmann, Birgitta ja Eivind Smith. 1999. *Democracy the Swedish Way*. SNS Förlag: Stockholm.
- Sannerstedt, Anders. 1996. Negotiations in the Riksdag. Teoksessa L-G Stenelo ja M.Jerneck (toim.), *The Bargaining Democracy*. Ss. 17–59. Lund University Press: Lund.
- Sverre, Steen. 1964. Hvordan Norges Storting ble til. Teoksessa *Det Norske Storting Gjennom 150 år*. Gyldendal Norske Forlag: Oslo.
- David Arter tammikuu 2003