

99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskunta-aloitteet?

ANTTI PAJALA

Johdanto

Suomessa eduskunta hyväksyy lait, sekä tekee edellisen lisäksi joukon muita päätöksiä. Täysistunnoissa hyväksytyt lait perustuvat lähes poikkeuksetta hallituksen esityksiin. Hallitusohjelmasta kumpuavilla hallituksen esityksillä onkin etuoikeus eduskunnan käsittelyssä. Hallituksen aloiteoikeuden lisäksi vastaava oikeus on perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetty myös eduskunnalle itselleen. Eduskunnan aloiteoikeutta käyttävät kansanedustajat. Lakialoitteiden (LA) lisäksi edustajilla on oikeus tehdä toimenpideoitteita (TPA), talous- ja lisätalousarvioaloitteita (TAA, LTA) sekä keskustelualoitteita (KA). Aloite tunnetaan sen ensimmäisen allekirjoittajan mukaan, mutta tämän lisäksi aloitteella voi olla muitakin allekirjoittajia eli kannattajia. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kansanedustajien vireille asettamista erilaisista aloitteista niitä lähes äärimmäisen harvoja tapauksia, jotka on hyväksytty sekä valiokunta- että täysistuntokäsittelyssä. Tutkimus kattaa viisi viimeistä vaalikautta eli vuosien 1991–2010 valtiopäivät.

Tutkimusajanjakson mittasuhteet erilaisten syötteiden määristä ovat seuraavat: Eduskunnan verkopalvelun sekä painettujen asiakirjojen mukaan hallitukset jättivät yhteensä 5284 lakiesitystä edus-

kunnalle. Hallituksen esityksistä raukesi (66 kpl) tai eduskunnan käsittelyssä hylättiin (26 kpl) yhteensä 92 (1,7 %). Samana aikana edustajat asettivat vireille yhteensä 29 922 eduskunta-aloitetta, joista hylättiin tai käsittelemättöminä raukesi 29 655 kappaletta (99,1 %). Sellaisinaan tai muutettuina hyväksytyiksi tuli taulukossa 1 jaotellut 267 eduskunta-aloitetta. Katsauksen keskeinen huomio keskittyy hyväksytyjen eduskunta-aloitteen sisältöjen sekä kannattaja- eli allekirjoittajakunnan tarkasteluun. Tarkoituksena on tutkia, onko löydettävissä jonkinlaisia säännönmukaisuuksia, joiden avulla voitaisiin kuvata tyypillinen hyväksytty eduskunta-aloite. On hyvin vaikeaa tehdä minkäänlaisia valistuneita ennakoarvioita hyväksytyistä eduskunta-aloitteista. Kaksi mahdollista säännönmukaisuutta voisivat olla ensinnäkin se, että hyväksytyjen aloitteiden joukossa olisi runsaasti sellaisia aloitteita, joissa on vähintään 100 allekirjoittajaa. Tällainen aloitehan on edustajien absoluuttisen enemmistön kannattama. Toiseksi voisi epäillä, että hyväksytyjen aloitteiden ensimmäiset allekirjoittajat olisivat enimmäkseen hallituspuolueista. Tutkimusajanjaksolla hallitusryhmillä on poikkeuksetta ollut eduskunnan enemmistö takanaan.

Käyn seuraavissa luvuissa läpi eri aloitekategorioissa hyväksytyt aloitteet. Taulukossa 1 mainitut

Taulukko 1. Hyväksytyt eduskunta-aloitteet 1991–2010 valtiopäivillä.

Vaalikausi	LA	TPA	TAA+LTA	KA	Yhteensä
1991-1994	16	1	3+1	1	22
1995-1998	9	1	4	13	27
1999-2002	14	2	49	24	89
2003-2006	30	0	40+1	6	77
2007-2010	10	1	27	14	52
Yhteensä	79	5	125	58	267

Selite: LA: lakialoite, TPA: toimenpideoite, TAA: talousarvioaloite, LTA: lisätalousarvioaloite, KA: keskustelualoite.
Lähde: Omat laskelmat.

viisi aloitetyyppiä on kirjattu lainsäädäntöön ja määriteltä sekä perustuslaissa että eduskunnan työjärjestyksessä. Pajala (2011) on vastikään käsitellyt aloitteisiin liittyvän lainsäädännön, joten pykälä ei tällä kertaa ole syytä pohtia uudelleen. Tarkastelun pohjaksi riittänee esittely taulukossa 1 mainituista aloitetyypeistä: lakialoitteet ovat valmiin lain muotoon puettuja (muotovaatimus) säädösehdotuksia. Tarkasteluajanjaksolla niitä hyväksyttiin yhteensä 79, kun niitä samaan aikaan asetettiin vireille hieman yli 2800. Kaikista vireille tulleista aloitteista lakialoitteiden osuus oli noin 10 %. Keskustelualoitteet ovat aloitteita ajankohtaiskeskustelun järjestämiseksi täysistunnossa. Keskustelualoitteita hyväksyttiin edellisiä hieman vähemmän, 58 kappaletta, mutta niitä laadittiin samaan aikaan ainoastaan 172. Suhteellisesti ottaen eniten hyväksyttiin juuri keskustelualoitteita. Toimenpideoitteet (vuoden 2000 perustuslakiuudistukseen asti toivomusaloitteet) ovat lainvalmistelun aloittamispyyntöjä tai muita pyyntöjä hallitukselle sen toimialaan kuuluvista asioista. Toimenpideoitteita hyväksyttiin vain viisi kappaletta, vaikka niitä asetettiin samaan aikaan vireille hieman yli 6200. Toimenpideoitteiden osuus oli noin 20 % kaikista, mutta niiden määrä on jatkuvasti laskenut 1990-luvun alusta lähtien. Talousarvioaloitteita sekä lisätalousarvioaloitteita hyväksyttiin eniten, yhteensä 125 kappaletta. Samaa aikaan niitä asetettiin myös eniten vireille kokonaissumman ollessa hieman yli 20 700. Näin budjettialoitteiden osuus oli noin 70 % kaikista aloitteista. Tutkimuksen aineistona olevat vuosien 1991–2010 valtiopäivien eduskunta-aloitteet ovat aloitteiden kokonaisaineisto ja ne on kerätty tietokannaksi eduskunnan verkkopalvelusta (<http://www.eduskunta.fi>), sekä osittain painetuista valtiopäiväpöytäkirjoista.

Keskustelualoitteet

Keskustelualoitteet hyväksyttiin valtiopäiväjärjestyksen vuonna 1993. Keskustelualoitteita käsitellään eli ”hyväksytään” suhteellisesti ottaen eniten, ehkäpä juuri siksi, että asiassa ei tehdä päätöstä. Keskustelualoitteita voi asettaa vireille edustajien lisäksi myös puhemiesneuvosto. Vuosien 1993–2010 valtiopäivillä käytiin yhteensä 58 ajankohtaiskeskustelua, joista kahdeksan puhemiesneuvoston aloitteesta. Käytyjen ajankohtaiskeskustelujen suhteen esiin ei nouse varsinaista koko tutkimusajanjakson yli esiintyvää hittiäihettä. Joistakin aihealueista keskusteltiin tosin useammin kuin kerran. Tällaisia olivat esimerkiksi perusopetuksen, muun koulutuksen ja tutkimuksen tila ja tulevaisuus, terveydenhuollon tila ja näkymät, elintarviketurvallisuus ja tietoyhteiskunta. Lisäksi keskusteltiin joidenkin ulkomaiden, tai ulkomaisten konferenssien viimeaikaisista tapahtumista (Afganistanin tapahtumat, Georgian tapahtumat, Johannesburgin kestävän kehityksen huippukokous). Valtiopäivähistorian ensimmäinen ajankohtaiskeskustelu vuoden 1993 valtiopäivillä koski presidentin valtaoikeuksien muuttamista. Keskustelu käytiin nykyisen tasavallan presidentin Sauli Niinistön aloitteesta. Keskimäärin käsitellyillä keskustelualoitteilla oli noin 15 allekirjoittajaa. Joukossa oli harvakseltaan mukana muutamien kymmenien tai noin 100 allekirjoittajan aloitteita. Ainoastaan kahdessa hyväksytyistä aloitteista oli vain yhden edustajan allekirjoitus. Viidessä aloitteesta oli vähemmän kuin 10 allekirjoittajaa siten, että kaikki olivat eri ryhmistä. Kokonaisuutena allekirjoittajamäärät olivat oikeastaan yllättävän pieniä, olisin odottanut usean kymmenen tai vähintään sadan allekirjoittajan hyväksytyjä keskustelualoitteita olevan havaittua enemmän.

Toimenpideoitteet

Toimenpideoitteet ovat viimeistään 1980-luvun lopusta lähtien olleet vailla käytännön merkitystä, ainakin siinä mielessä, että niitä on tarkasteluajanjaksolla vuoden 1991 valtiopäivistä alkaen hyväksytty vain viisi kappaletta, kun niitä samaan aikaan asetettiin vireille yli 6200 kappaletta. Tässä mielessä voi pohtia koko toimenpideoiteoikeuden mielekkyyttä. Toimenpideoitteiden määrät romahtivat 1990-luvun alussa laman myötä, eivätkä ole sen jälkeen enää palanneet aiemmalle tasolle. Toimenpideoitteilla pyrittiin hyvin usein ajamaan maakunnallisia pikkuprojekteja ”toista kautta” talousarvioesityksen sijaan tai sen ohella. 1990-luvun alun talouslama kuitenkin karsi taloudelliset mahdollisuudet pikkuprojektien toteuttamiseen. Toinen syy toimenpideoitteiden määrän romahtamiseen on arvatenkin se, että hallitusohjelmat ovat huomattavasti paisuneet 1990-luvulta alkaen. Näin pyynnöt siitä, että hallitus ryhtyisi lainvalmisteluun jossakin asiassa, ovat käytännössä hyödyttömiä. Hallitusten kädet on nykyisin sidottu erittäin laajoilla ja yksityiskohtaisilla hallitusohjelmilla.

Viisi toimenpideoitetta kuitenkin hyväksyttiin tutkimusajanjaksolla vuosien 1991, 1998, 2000 sekä 2009 valtiopäivillä. Varhaisimman hyväksytyt aloitteen TA 208/1991 neljä allekirjoittajaa olivat kaikki Vasemmistoliiton eduskuntaryhmästä. Aloite liittyi kuntien itsehallintolain valmisteluun. Aloite käsiteltiin kuntalain käsittelyn yhteydessä muutaman lakialoitteen kera vuoden 1994 valtiopäivillä. Edustaja Outi Siimeksen toivomusaloite TA 134/1998 on erinomainen esimerkki poliitikon taidosta. Aloitteessa määriteltiin selvä ja rajattu ongelma, jonka suhteen ehdotettiin virkakoneiston ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin. Aloite koski varusmiesten siviilipalvelukseen hakeutumista kesken varusmiespalveluksen. Käytännössä varusmiehen ilmoitettua kirjallisesti halunsa siirtyä siviilipalvelukseen hänet vapautettiin asepalveluksesta saman vuorokauden aikana. Pyyntöjä esiintyi kuitenkin erityisesti juuri ennen maastoleirejä tai muuta tiedossa olevaa raskasta palvelusta. Oli niin ikään tapauksia, joissa siviilipalvelukseen siirtynyt varusmies halusikin takaisin varusmiespalvelukseen. Aloitteessa ehdotettiin, että virkakoneisto tutkisi ongelmaa virkatyönä (toimenpideoite ei sisältänyt määrärahaehdotusta) ja pohtisi mahdollista harkinta-aikaa siviilipalveluspyynnöille. Vuonna 2000 hyväksyttiin kaksi toimen-

pideoitetta, joista ensimmäisessä pyydettiin hallitusta tekemään väestöpoliittinen selonteko. Aloitteella TPA 215/2000 oli 136 allekirjoittajaa. Aloitteen ehdotus toteutui osana valtion tulevaisuusselontekoa VNS 4/2001. Toisen vuonna 2000 hyväksytyt toimenpideoitteen ainut allekirjoittaja oli asiaa käsitelleen valiokunnan varapuheenjohtaja. Aloitteesta hyväksyttiin lausumaehdotus valiokunnan mietintöön koskien vuosituhannen alussa käyttöön tullutta sähköistä henkilökorttia (TPA 228/2000). Lausuman mukaan eduskunta edellytti hallitukselta toimenpiteitä, jotta sähköistä henkilökorttia voisi käyttää valtion yksiköissä asioimisessa (HaVM 25/2002 ja HE 236/2002). Aloitteen tarkoitus oli edesauttaa sähköisen henkilökortin käyttöönottoa ja leviämistä. Sähköinen henkilökorttiprojekti ei lopulta juuri ottanut tuulta alleen. Viimeisin, vuonna 2009 hyväksytty toimenpideoite koski kehitysyhteistyön järjestyttämistä ja se hyväksyttiin osana eduskunnan kannanottoa hallituksen toimenpidekertomuksen K5/2010 käsittelyn yhteydessä.

Lakialoitteet

Yhtensä 79 hyväksytyt lakialoitteen joukossa on ”yleisestä linjasta” jollakin tavoin poikkeavia tapauksia. Tällaisia ovat pysyvän lainsäädännön puuttuessa hyväksytyt lakialoitteet, usean ryhmän rinnakkaiset aloitteet, valiokuntien aloitteet sekä kansanedustajien etuuksia koskevat aloitteet.

Pysyvän lainsäädännöllisen ratkaisun puuttuessa eräs lakialoite hyväksyttiin useilla valtiopäivillä. Vuodeksi kerrallaan esitelty erityislaki ”Laki vaikeavammaisille yrittäjille myönnettävistä veronhuojennuksista” hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuoden 2003 valtiopäivillä. Tämän jälkeen kyseessä oli lain 3 §:n muuttaminen, jossa määriteltiin lain voimassaoloaika. Vuonna 2007 (LA 118/2007) sekä vuonna 2010 (LA 79/2010) määräaika vahvistettiin kahdeksi vuodeksi (2007–2009 ja 2010–2012, vastaavasti), mutta aiemmin erityislaki hyväksyttiin vain vuodeksi kerrallaan. Vuoden 2005 valtiopäivillä asiasta tehtiin jopa kaksi lakialoitetta (LA 94/2005 ja LA 136/2005). Aloitteiden allekirjoittajakunnat olivat vaalikausien sisällä lähes yhtenevät.

Hautaustoimilain 6 § oli vuoden 2003 valtiopäivillä viiden muutettuna hyväksytyt lakialoitteen sisältönä. Nämä eri eduskuntaryhmistä kummunnut lakialoitteet olivat lähes identtisiä sisällöltään. Kar-

Taulukko 2. Hyväksytyjen lakialoitteiden allekirjoittajaluokkia vuosien 1991–2010 valtiopäivillä.

Vaalikausi	Ryhmien pj:t	Vk. jäsenet	Vk. jäsenet osittain	≥ 100 allekirj.	Yksi edustaja	Muita
1991–1994	3	2	4	1	-	6
1995–1998	2	2	2	2	-	1
1999–2002	3	4	-	2	1	4
2003–2006	2	7	7	1	2	11
2007–2010	3	1	2	1	-	3

Lähde: Omat laskelmat.

keasti ottaen kyse oli siitä, että (evankelisuterilaiset) seurakunnat saattoivat harkintansa mukaan luovuttaa hautapaikkoja edesmenneille sotaveteraaneille maksutta. Kuvatunkaltainen käytäntö vallitsi noin 80 % seurakunnista. Hallituksen esityksessä (HE 19/2003) tällainen vanha käytäntö oli kuitenkin tarkkaan ottaen kielletty. Asiaa koskeneiden lakialoitteiden myötä mahdollisuus maksuttomuuteen säilyi. Mukana olivat RKP:n, kokoomuksen, kristillisdemokraattien sekä perussuomalaisen ryhmien sekä keskustan edustajan Matti Väistön laatimat aloitteet (LA 2, 4, 8, 19 sekä 58/2003).

Eristystä aloiteoikeutta valiokunnille ei eduskunnassa useiden muiden parlamenttien tavoin ole säädetty, joten ”valiokunnan aloitteet” on tunnistettava aloitteen allekirjoittajakunnasta, koska ne tulevat vireille kuten yksittäisten edustajien aloitteet. Koska valiokunnan jäsenten itsensä ehdottama aloite todennäköisesti valiokunnassa myös hyväksytään, on hyvä muistaa, että valiokunnissa hyväksytyjen aloitteiden suhteen lopullinen päätösvalta asioissa on täysistunnolla. Vuoden 2002 valtiopäivillä hyväksyttiin lakialoite LA 60/2002, joka koski Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta. Käytännössä kyse oli Kansaneläkelaitoksen valtuutetun eron perusteista. Aloitteen ensimmäinen allekirjoittaja oli SDP:n edustaja Marjatta Vehkaoja. Muita allekirjoittajia oli Vehkaojan lisäksi hallitus- ja oppositioryhmistä 16. Aloite hyväksyttiin Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (StVM 12/2002). Allekirjoitusten vertailu valiokunnan kokoonpanoon osoittaa, että valiokunnan ratkaisevaan käsittelyyn oli yhtä henkilöä lukuun ottamatta ottanut osaa aloitteen koko allekirjoittajakunta. Kyseessä oli näin valiokunnan itsensä vireille asettama ja hyväksymä aloite. Aloite hyväksyttiin puhemiesneuvoston ehdotuksen (PNE 1/2002) yhteydessä täysistuntojen käsittelyssä yksimielisesti. Vastaavanlainen valiokunnan aloite

edellisen kanssa oli samoilla valtiopäivillä LA 177/2002, jonka allekirjoittajina olivat itse asiassa samat Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenet. Kuten myöhempanä käy ilmi, aineistossa on useita valiokunnan kaikkien tai useiden jäsenien allekirjoittamia aloitteita.

Vuosien 1991–2010 valtiopäivillä hyväksyttiin useita lakiehdotuksia, jotka koskivat kansanedustajien palkkoja, heidän eläke-etuuksiaan tai jollakin muulla tavoin eduskuntaa itseään. Kansanedustajien palkat kuten heidän eläke-etuutensakin on säädetty lailla, joten palkankorotukset tai eläke-etujen muutokset vaativat aina lakimuutoksen. On varsin luonnollista, että nämä lakimuutosehdotukset tulevat eduskunnan sisältä. Eduskuntaa itseään koskevissa aloitteissa, kuten edustajien palkankorotusehdotuksissa on jokaisesta eduskuntaryhmästä vain yhden edustajan allekirjoitus. Kyseessä on läpihuutojuttu, koska aloitteesta on sekä asia- että poliittisella ulottuvuudella sovittu jo ennalta ennen sen vireille tuloa. Tällainen aloite on esimerkiksi LA 115/2010, joka koski lakia kansanedustajien ja perhe-eläkelain 1 §:n muuttamisesta.

Taulukossa 2 näkyy tutkimusajanjaksolla hyväksytyjen lakialoitteiden erilaisia allekirjoittajaluokkia. Luokat tulivat esiin aloitteita ja niiden allekirjoittajakuntia vertaillen. Löytyneitä luokkia olivat eri ryhmien yhden edustajan (puheenjohtajien) allekirjoittamat eduskuntaa itseään koskevat aloitteet, jokin valiokunnan jäsenten tai jäsenten osan allekirjoittamat aloitteet, vähintään 100 edustajan aloitteet, yhden edustajan aloitteet sekä lopuksi kaatoluokka ”muita”.

Vaalikaudella 1991–1994 hyväksyttiin taulukossa 2 näkyvät 16 lakialoitetta. Ryhmien puheenjohtajien allekirjoittamia aloitteita oli kolme. Kaksi näistä liittyi edustajien palkkoihin tai muihin etuuksiin. Yksi liittyi valtiopäiväjärjestyksen sekä siihen liittyvien

lakien muuttamiseen. Valiokuntien aloitteiksi voidaan tulkita kaksi lakialoitetta. Lisäksi oli neljä aloitetta, joissa ainakin osa allekirjoittajakunnasta oli asiaa käsitelleestä valiokunnasta. Vähintään sadan allekirjoittajan lakialoitteita hyväksyttiin vaalikaudella yksi. Erityistapauksia olivat arvonlisälain erään pykälän muuttamista koskeneet LA 28/1994 sekä LA 29/1994. Asian käsittely jakoi valiokunnan hallitus- ja oppositioleireihin: Aloitteista ensimmäisessä oli vihreiden, SDP:n ja vasemmistoliiton ryhmien edustajien allekirjoituksia. Jälkimmäisessä oli puolestaan keskustan ja Kokoomuksen ryhmien edustajien allekirjoituksia. LA 28/1994 oli vastalausealoite LA 29/1994:lle. Harvinaista oli myös se, että hyväksytyjen joukossa on edustajien palkkioiden väliaikaiseen alentamiseen liittyvä aloite, jossa allekirjoittajina eivät olleet ryhmien puheenjohtajat, joten aloitetta ei ollut ennalta sovittu. Allekirjoittajina oli oikeistoryhmien sekä vihreiden edustajia. Vaalikaudella hyväksytyjen aloitteiden joukossa oli erityisesti verolajeja koskevia aloitteita.

Vaalikaudella 1995–1998 hyväksyttiin taulukossa 2 näkyvät yhdeksän lakialoitetta. Näistä kaksi liittyi kansanedustajien palkkoihin tai muihin etuuksiin. Aloitteiden allekirjoittajina olivat eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Selvästi valiokuntien aloitteiksi tulkittavia tapauksia oli kaksi. Yli sadan edustajan aloitteita oli kaksi, sekä yksi usean kymmenen edustajan allekirjoittama aloite. Kolmesta edellisestä kahdessa oli melko voimakas yhteys asioita käsitelleeseen valiokuntaan. Tällä Lipposen I hallituksen vaalikaudella ei näyttänyt esiintyvän oikeastaan mitään erityisesti mainittavaa lakialoitteiden suhteen. Vaalikaudella 1992–2002 hyväksyttiin yhteensä taulukossa 2 näkyvät 14 lakialoitetta. Tällä vaalikaudella todellinen harvinaisuus on edustaja Valto Kosken yksin allekirjoittama aloite (LA 173/2002), joka koski yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevaa lakia. Vaalikaudella 2003–2006 hyväksyttiin eniten lakialoitteita, yhteensä 30 kappaletta. Näistä viisi koski aiempaan mainittua hallituksen esitystä hautausmailaista. Lakiehdotukset tulivat eri ryhmistä. Vaalikauden hyväksytyistä aloitteista vaalikaudella löytyi kolme harvinaisuutta: edustajien Timo Kalli ja Mikko Elo yksin laatimat sekä yksi vain muutaman edustajien allekirjoittama aloite (LA 169/2006, LA 66/2006) ja LA 164/2003, vastaavasti). Vaalikaudella 2007–2010 hyväksyttiin yhteensä 10 lakialoitetta. Kahdesta edellisestä vaalikaudesta poiketen yksittäis-

ten edustajien tekemiä lakialoitteita ei tällä vaalikaudella hyväksytty yhtään.

Talousarvioaloitteet

Laki- ja toimenpidealoitteiden tavoin valtiovarainvaliokunnalla on talousarvioaloitteissa keskeinen merkitys. Lakialoitteet on ensin hyväksyttävä valiokunnassa, jolloin valiokunta ehdottaa mietinnössään täysistunnolle aloitteiden hyväksymistä vaikkapa osana hallituksen esitystä. Talousarvioaloitteet kulkevat vastaavasti valtiovarainvaliokunnan kautta ja valiokunnassa hyväksytyt budjettialoitteet sisällytetään osiksi valiokunnan mietintöä. Lakialoitteista poiketen kaikki loput eli valiokunnassa hylätyt talousarvioaloitteet lähetetään täysistunnon päätettäväksi (äänestettäväksi). Kilpailevat samaa momenttia koskevat ponnet äänestytetään ensin vastakkain ja voittajaksi selvinnyt lopulta mietintöä vastaan. On erittäin harvinaista, että täysistunnossa talousarvioaloite äänestyksen jälkeen hyväksytään. Budjettialoitteiden suhteen ei esiintynyt edellä havaittuja valiokuntien aloitteita.

Vaalikausilla 1991–1994 sekä 1995–1998 hyväksyttiin yhteensä vain seitsemän talousarvioaloitetta sekä yksi lisätalousarvioaloite. Tämä on huomattavasti vähemmän kuin seuranneilla vaalikausilla. Lammasta aiheutuneella kireällä taloudellisella tilanteella oli vaikutuksensa sekä aloitteiden kokonaisuusmääriin että hyväksytyjen aloitteiden määriin. Hyväksytyjen aloitteiden joukossa ei ollut myöhempänä havaittuja ”teemoja”, jolloin samasta aihepiiristä olisi hyväksytty useita budjettiponsia. Valiokuntien aloitteita ei ollut, kuten ei myöskään edustajien palkkoja tai muita etuuksia koskeneita aloitteita. Aloitteet hyväksyttiin ehkäpä vaalistrategisista syistä vaalikausien viimeisillä valtiopäivillä vuosina 1994 ja 1998. Vuosien 1991–1994 vaalikaudella hyväksyttiin kolme talousarvioaloitetta ja yksi lisätalousarvioaloite. Yhdessä aloitteista allekirjoittajia oli viidestä eri eduskuntaryhmästä yhteensä 15. Muissa aloitteissa allekirjoittajia oli kolme. Hieman poikkeuksellista oli ehkä se, että poliisin lääninjohtohenkilöstön palkkaukseen osoitetun määrärahan kolme allekirjoittajaa olivat kaikki Kuopion vaalipiiristä. Jälkimmäisellä vaalikaudella hyväksyttiin neljä talousarvioaloitetta, joista yhdessä oli 102 allekirjoittajaa. Kaksi aloitteista (joista toinen oli 102 allekirjoittajan) koskivat me-

renkurkun meriliikennettä. Nämä olivatkin ainoat selvästi yksittäiseen vaalipiiriin kohdistuneet aloitteet. Energiapuun hyväksikäytön edistämistä koskenut aloite oli siinä mielessä harvinainen, että sillä oli vain yksi allekirjoittaja Vihreiden ryhmästä.

Vaalikaudella 1999–2002 talouslama oli väistynyt. Vaalikauden yhteensä 49 hyväksytystä talousarvioaloitteesta voi erottaa neljä erilaista teemaa. Eniten (13 kpl) oli Euroopan Unioniin liittyviä aloitteita (esim. EU-tiedotus). Seuraavaksi eniten hyväksyttiin selvästi alueellisia ”siltarumpualoitteita”, joita oli 9 kpl. Lähes yhtä monta aloitetta (8) liittyi mielenterveystyöhön tai mielenterveyspalveluihin. Mielenterveysteeman aloitteet keskittyvät erityisesti vaalikauden kaksille ensimmäisille valtiopäiville. Korkeakoulujen opiskelijoihin ja opintotukeen liittyi niin ikään 8 aloitetta. Muita talousarvioaloitteita hyväksyttiin 13. Selvästi yli puolet aloitteista (28) hyväksyttiin vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä vuonna 2002, kun taas vuoden 2000 valtiopäivillä hyväksyttiin vain 4 talousarvioaloitetta. Tarkasteltaessa aloitteiden allekirjoittajia noin kolmannes vaalikaudella hyväksytyistä aloitteista (16) oli yksittäisten edustajien allekirjoittamia. Yli 20 allekirjoittajan aloitteita oli 9 kappaletta, näistä kaksi vähintään sadan allekirjoittajan laajuisia. Tyypillisin tapaus oli aloite, jossa oli hieman alle 10 allekirjoittajaa. Hyväksytyjen budjettialoitteiden joukossa oli vain viisi tapaus, jossa useamman kuin yhden edustajan allekirjoittajakunta koostui yhden ryhmän edustajista. Lähes kaikissa muissa tapauksissa allekirjoittajia oli vähintään kolmesta eduskuntaryhmästä.

Vaalikaudella 2003–2006 hyväksyttiin yhteensä 41 talousarvioaloitetta, joista yksi oli lisätalousarvioaloite (LTA 56/2004). Lisätalousarvioaloite tosin hylättiin määrärahan osalta. Vaalikaudella hyväksytyjen budjettiponsien joukosta erottuvat selvästi erilaiset mielenterveysongelmien hoitoon keskittyneet aloitteet. Näitä oli vaalikaudella kaikista hyväksytyistä 41 aloitteesta reippaasti yli puolet (24). Avustuksia Suomen ammattikalastajaliitolle oli kolmessa aloitteessa, avustuksia romaniasiain neuvottelukunnille kahdessa ja määrärahoja yliopistokeskusten tukemiseen kahdessa hyväksytyssä aloitteessa. Muut kuin edellä mainitut aloitteet (9) koskivat vaihtelevia aihealueita. Suoranaisia maakunnallisia siltarumpualoitteita ei hyväksytyjen budjettialoitteiden joukossa vaikuttanut olevan, tosin muutaman aloitteista voisi ainakin osittain tulkita maakunnallisiksi. Tar-

kasteltaessa aloitteiden allekirjoittajia vaalikaudella 2003–2006 lähes puolet hyväksytyistä aloitteista (18) oli yksittäisten edustajien allekirjoittamia. Vähintään 20 allekirjoittajan aloitteita oli 3 kappaletta, mutta laajoja 100 allekirjoittajan aloitteita ei ollut. Tyypillisin tapaus oli aloite, jossa oli hieman alle 10 allekirjoittajaa. Hyväksytyjen budjettialoitteiden joukossa oli poikkeuksellisesti 14 tapaus, jossa allekirjoittajakunta koostui vain yhden eduskuntaryhmän edustajista. Nämä aloitteet koskivat lähes kaikki aiemmin mainittuja mielenterveyden hoitoon tarkoitettuja aloitteita viittä lukuun ottamatta. Muissa tapauksissa allekirjoittajia oli vähintään kahdesta eduskuntaryhmästä.

Vaalikaudella 2007–2010 hyväksyttiin yhteensä 27 budjettialoitetta. Verrattuna muihin vaalikausiin joukossa oli selvästi eniten maakunnallisiksi tulkittavia aloitteita, joita oli likipitään puolet (12) kaikista. Edellisellä vaalikaudella aloitettu Ammattikalastajaliiton tukeminen jatkui, koska vaalikauden jokaisilla valtiopäivillä hyväksyttiin aloite liiton tukemiseksi. Kielipoliittisia ruotsin kieleen liittyviä aloitteita oli hyväksytyjen joukossa kolme. Eri uskonnollisille yhteisöille ehdotettua taloudellista tukea hyväksyttiin kahdessa aloitteessa. Muita hyväksytyjä, mutta aihealueiltaan vaihtelevia aloitteita oli näin kuusi kappaletta. Tarkasteltaessa aloitteiden allekirjoittajia kahdesta edellisestä vaalikaudesta poiketen yksittäisten edustajien allekirjoittamia ja hyväksytyjä budjettialoitteita oli vain kaksi. Vähintään 20 allekirjoittajan aloitteita oli niin ikään vain kaksi (35 ja 45 allekirjoittajaa). Verrattuna kahteen edelliseen vaalikauteen tyypillisessä hyväksytyssä budjettialoitteessa oli nyt selvästi vähemmän kuin 10 allekirjoittajaa. Tapauksia, joissa allekirjoittajina oli vain yhden ryhmän edustajia, oli yhdeksän. Edellisistä noin puolella oli jostakin ryhmästä kuitenkin vain muutaman edustajien allekirjoitus. Ainakin TAA 96/2007 liittyen saariston yhteysalusliikenteeseen oli selvästi maakunnallinen (Varsinais-suomalaisten edustajien) aloite. Mikäli tarkastellaan aloitteiden alueittaista jakoa, ”Pohjois-Suomea” koski neljä aloitetta. Saaristoa tai rannikkoa koski neljästä kahdeksaan hyväksytyä aloitetta riippuen siitä, tulkitaanko ammattikalastajaliitolle osoitetut valtiopäivittäiset määrärahat mukaan. Mikäli saaristoa koskevat ja kielipoliittisesti latautuneet aloitteet lasketaan yhteen, voidaan RKP:n intressien suhteen katsoa hyväksytyin 11 budjettialoitetta. Tämä oli noin 41 % vaalikau-

della 2007–2010 hyväksytyistä aloitteista. Varsinaisen tutkimusajanjakson ulkopuolelta mainittakoon että kuluvalle vaalikaudella vuoden 2011 valtiopäivillä hyväksyttiin kaksi talousarvioaloitetta (TAA 32/2011 ja TAA 33/2011). Näistä molemmat ovat merikalastukseen liittyviä RKP:n aloitteita. Ensimmäisessä hyväksyttiin jo aiempaan tutuksi tullut määräraha Suomen Ammattikalastajaliitolle. Toisessa puolestaan rahoitettiin (meri) vesistöjen ravinnepitoisuuksien vähentämistä poistokalastuksella. Muut 548 talousarvioaloitetta hylättiin.

Tarkasteltaessa talousarvioaloitteiden yhtäläisyyksiä ja vaihtelevia teemoja eri vaalikausilla lienee vertailun pohjaksi syytä korostaa sitä, että kaikilla viidellä tutkitulla vaalikaudella hallitusohjelmat ovat olleet vähintään useiden kymmenien sivujen mittaisia. Näin talousarvioaloitteilla ainakin osittain yritetään ajaa asioita tai asianteemoja, joita ei hallitusohjelmissa ole mainittu. Tästä kertoo se, että eri vaalikausilla oli havaittavissa hieman erilaisia teemoja hyväksytyissä talousarvioaloitteissa. Silmiinpistävin teema-alue olivat eittämättä varsin runsaslukuiset mielenterveyteen ja mielenterveyspalveluihin liittyvät aloitteet, joita hyväksyttiin 1999–2002 vaalikaudella ja erityisesti sitä seuranneella vaalikaudella. Vuosien 2007–2010 valtiopäivillä ei hyväksytyjen aloitteiden joukossa puolestaan ollut ainuttakaan mielenterveysteemaan liittyvää budjettipontta. Osittain lienee myös niin, että teemat olivat julkisuudessa voimakkaasti esille tulleita ja hallitusohjelmien ulkopuolisia asiakokonaisuuksia. Myös maakunnallisiksi tulkittavien siltarumpualoitteiden suhteen oli ehkä hieman erikoista, että niitä hyväksyttiin tutkimusajanjakson joillakin vaalikausilla (1995–1998, 1999–2002 ja 2007–2010), mutta ei kaikilla (1991–1994 ja 2003–2006). Osittain kysymys on toki tulkinnasta, koska ainakin jollain tavoin alueellisia aloitteita hyväksyttiin muutama myös vaalikaudella 2003–2006.

Kontrastina sille, että tutkimusajanjaksolla talousarvioaloitteita hyväksyttiin vain muutamia tai korkeintaan muutamia kymmeniä valtiopäivittäin, on syytä tarkastella lyhyesti lähihistoriaa. Hallussani olevasta tilastomateriaalista on pääteltävissä, että 1950-luvulta alkaen valtiopäivittäin on tyypillisesti hyväksytty joitain kymmeniä, mutta selvästi alle sata budjettialoitetta. Tutkimusajanjaksolla hyväksyttiin koko vaalikaudella maksimissaan noin 50 budjettialoitetta. Selvä poikkeus tutkimusajanjaksoa edeltävältä kahdelta vaalikaudelta ovat Sorsan IV (1983–

1986) sekä Holkerin (1987–1990) hallitusten vuodet, jolloin budjettialoitteita tehtiin poikkeuksellisen paljon, jopa useita tuhansia valtiopäivittäin. Erikoista oli se, että niitä myös hyväksyttiin kahmalokaudella: 1983–1986 vaalikaudella hyväksyttiin lähes 900 budjettipontta ja tätä seuranneella 1987–1990 vaalikaudella jo lähes 1500 pontta. Nämä budjettialoitteet liittyivät niin sanottuihin pienkorjausmäärärahoihin, joita käytettiin myös nimitystä eduskunnan joululahjarahat ja ne olivat rahallisesti mitättömän pieniä. Tyypillisimmin määrärahat olivat joitakin satoja tuhansia tai jopa vain kymmeniätuhansia markkoja. Käytännöstä luovuttiin vuonna 1992 (Hyvärinen 2006, 38).

Vähintään 100 edustajan sekä hallituksen ja opposition aloitteet

Kirjoituksen alussa epäilin, että vähintään 100 edustajan aloitteet saattaisivat olla muita aloitteita menestyksekkäämpiä. Tämä valistunut arvaus on sinänsä perusteltu, koska nämä aloitteet ovat eduskunnan yksinkertaisen enemmistön kannattamia tai ainakin allekirjoittamia. Mikäli eduskunnasta nimetyt ministerit sekä puhemies jätetään huomioimatta – heidän eivät käytä aloiteoikeuttaan – eduskunnan aktuaalinen koko aloitteiden suhteen on noin 180–185 edustajaa. Vähintään 100 allekirjoituksen aloitteita oli tarkastelujaksolla 162 kpl jakautuen 135 laki-, 15 toimenpide-, 7 budjetti- ja viiteen keskustelualoitteeseen. Näistä aloitteista 68 hylättiin, 84 raukesi ja vain 10 hyväksyttiin. Erillisenä osajoukkona mainittakoon, että laajapohjaisten aloitteiden joukossa oli 14 kpl yli 140 allekirjoittajan aloitetta, joista vain yksi hyväksyttiin muutettuna. Kaikkein laajapohjaisimmassa (ja hylätyssä) lakialoitteessa oli 178 allekirjoitusta (LA 42/2005vp). Tällainen aloite voidaan tulkita jo koko eduskunnan mielipiteenilmaukseksi, joten äkkiseltään vaikuttaisi omituiselta, että edustajat lähes kokonaisuudessaan allekirjoittavat aloitteen vain hylätäkseen sen sitten täysistunnossa. Aloitteen kohtalon selittää se, että samaa asiaa koskeva ja sittemmin hyväksytty hallituksen esitys syntyi nimenomaan lakialoitteen pohjalta.

Silloin tällöin vähintään 100 allekirjoittajan aloitteiden suhteen edustajat vetoavat julkisuudessa siihen, että eduskunnan enemmistön mielipiteenilmauksena aloite tulisi jotenkin itsestään selvästi käsitellä mahdollisimman nopeasti valiokunnassa ja

saattaa näin täysistunnon päätettäväksi. Lainsäädännöllisesti minkäänlaista pakkoa tähän ei kuitenkaan ole. Vähintään sadan edustajan aloitteet ovat toki siinä mielessä erityisasemassa, että ne on erikseen mainittu eduskunnan puhemiesneuvoston hyväksymien valiokuntien yleisohjeiden luvussa 4.3, joka käsittelee valtiopäiväasioiden (ohjeellista) keskinäistä käsittelyjärjestystä. Vähintään 100 edustajan allekirjoittamat aloitteet ovat vasta seitsemännellä sijalla yleisohjeiden käsittelyjärjestyksessä mainituista 11 kohdasta. Sijalla 10 ovat muut kuin edelliset lakialoitteet ja viimeisenä toimenpideoitteet. Kuten aiemmista tuloksista käy ilmi, voi edustaja nostaa aloitteensa mahdollisuuksia vain hyvin marginaalisesti keräämällä siihen vähintään 100 allekirjoitusta.

Toisena ennakoarvauksena esitin kirjoituksen alussa, että hyväksytyjen aloitteiden joukossa olisi runsaasti sellaisia aloitteita, joissa ensimmäisenä allekirjoittajana olisi hallitusryhmän jäsen. Hallituskellahan on eduskunnan enemmistö takanaan. Edellisestä aloitejoukosta poiketen aloitteen hallitus-oppositio -statuksella näyttäisi olevan varsin selvä vaikutus, sillä vain 30 % hyväksytyistä aloitteista oli opposition edustaja ensimmäisenä allekirjoittajana. Yli kaksi kolmasosaa hyväksytyistä aloitteista oli näin hallituskoalition edustajien alulle saattamia.

Yhteenveto

Edellä havaitun perusteella on mahdollista arvioida säännönmukaisuuksia hyväksytyissä eduskunta-aloitteissa. Jätän keskustelualoitteet vähälle huomiolle, koska eduskunta ei tee näissä asioissa päätöksiä. Toimenpideoitteiden kohtalo on sama, koska niitä ei tarkasteluajanjaksolla hyväksytty kuin viisi. Sen sijaan erilaisia laki- ja talousarvioaloitteista selvästi erottuvia ”luokkia” olivat:

1) aloitteet, joissa oli pelkästään eduskuntaryhmien puheenjohtajien allekirjoitus. Nämä lakialoitteet koskivat kansanedustajien palkkoja tai muita etuuksia tai koskivat muulla tavoin eduskuntaa itseään. Tällaisia aloitteita oli 10 kpl. Näiden aloitteiden hyväksytyksi tuleminen on itsestään selvää, koska asiasta on sovittu puoluerühmien kesken jo etukäteen.

2) valiokuntien aloitteet (17 kpl) olivat asiaa käsitelleen valiokunnan (kaikkien tai lähes kaikkien) jäsenten allekirjoittamia. Havaittava yhteys aloitteiden allekirjoituksissa sitä käsitelleeseen valiokuntaan

oli lisäksi 13 aloitteessa. Mikäli valiokunnan aloitteesta on sovittu pelkästään valiokunnan jäsenten kesken, aloite ei välttämättä tule hyväksytyksi, koska täysistunto voi hylätä mietinnössä hyväksyttäväksi ehdotettuja aloitteita.

3) erilaisia vaalikausittaisia politiikkateemoja havaitsin 7 kpl ja näihin voitiin lukea yhteensä 68 aloitetta. Tällaisia olivat hallitusohjelman ulkopuoliset ajankohtaiset teemat, kuten mielenterveyteen liittyneet aloitteet vaalikaudella 2003–2006.

4) selvästi yhteen vaalipiiriin kohdistuneita silta-rumpualoitteita oli 23 kappaletta. Näitä on etenkin hyväksytyissä talousarvioaloitteissa.

5) tekninen yksityiskohta, jolla ehdotetaan korjattavaksi lainsäädännössä oleva epäselvyys tai virhe. Tällaisia aloitteita oli aineistossa muutamia. Poikkeuksellista on, että aloitteissa oli tyypillisesti vain yksi allekirjoitus.

Kaiken kaikkiaan edellä luokiteltuja aloitteita kaikista oli karkeasti puolet (134 kpl), joten luokittelun ulkopuolelle jäi toinen puoli (133 kpl) hyväksytyistä aloitteista. Ottaen huomioon kaikki aikavälillä hyväksytyt aloitteet havaitsin, että 70 % aloitteissa oli hallituspuolueen edustaja ensimmäisenä allekirjoittajana.

Aloitteilla on tulosten valossa vain häviävän pieni mahdollisuus tulla edes käsitellyksi valiokunnissa. Tosin, jotkin aloitteet saatetaan käsitellä juuri sen vuoksi, että ne saadaan hylätyiksi valiokunnissa. Jotkin aloitteet tulevat toteutetuiksi muuta kautta kuin eduskunnan päätöksellä. Ilmeisesti virkakoneisto poimii niitä ja aloitteet tulevat näin hoidetuksi muuta kautta. Mitään määrällistä arviota tällaisista aloitteista on hyvin vaikea esittää.

Tutkimuksessa on arvioitu hyväksytyjä aloitteita lähes ainoastaan sen valossa, miltä ne tilastojen ja julkisten asiakirjojen valossa näyttävät. Todellisuus aloitteiden ja niihin liittyvän lobbauksen takana saattaa kuitenkin olla varsin toisenlainen, ja ainut keino tutkia aloitteiden taustoja olisi käytännössä haastella aloitteisiin liittyneitä kansanedustajia. Tätä on harrastettu jonkin verran Ollilan (2007) ja Honka-Hallilan (2006) artikkeleissa, jotka perustuvat veteraanikansanedustajien muistitietopankkiin. Näitä artikkeleita lukemalla täydentyi pelkkiä numeroita, tilastoja ja asiakirjoja huomattavasti avarampi ja rikkaampi kuva aloiteinstituutiosta.

Ajateltaessa aloitteita kansanedustajan näkökulmasta on ensin pohdittava sitä, ajetaanko jotain asiaa ensisijaisesti eduskunta-aloitteen avulla vai onko

kyseessä lähinnä jonkin asian signalointi, eduskunta-aloitteen hyväksytyksi tuleminenhan on äärimmäisen harvinaista. Allekirjoittajajoukon paisuttaminenkaan ei juuri kasvata aloitteen mahdollisuuksia. Vähintään 100 allekirjoittajan aloite nousee valiokuntien asioiden ohjeellisessa käsittelyjärjestyksestä kymmenenneltä sijalta seitsemännelle, mutta tästä huolimatta laajapohjaisia aloitteita hyväksytään niitäkin äärimmäisen harvoin. Aloitteen suuri ”levikki” saattaa kylläkin olla hyvä signaali ja sillä saattaa olla positiivisia vaikutuksia siihen, että aloitteessa oleva asia tulee poliittiselle agendalle muuta kautta, esimerkiksi hallituksen esityksenä. Mikäli tavoitteena on ainoastaan saada aloite hyväksytyksi, kannattaa asettaa vireille yksi tai useampi keskustelualoite, koska niiden hyväksytyksi tuleminen todennäköisyys on suurin.

On poliitikon taitoa oivaltaa, onko eduskunta-aloite käsillä olevassa asiassa ja poliittisessa tilanteessa sovelias keino edesauttaa jonkin asian tuloksellista eteenpäin menoa. Hyväksytty aloite auttaa asiaa, mutta hylätyksi tullut aloite saattaa aiheuttaa ongelmia, koska siihen voidaan myöhemmin vedota jo loppuun käsiteltynä asiana. Poliitikolle tärkeää on asioiden saaminen hyväksytyksi, mutta yhtä tärkeää uudelleenvalinnan kannalta olisi tietysti kyetä signaloimaan äänestäjäkunnalle se, että jokin asia tapahtui nimenomaan poliitikon itsensä aikaansaamana.

Kansanedustajat ovat epäilemättä eniten perillä yhden tai kahden oman valiokuntansa asioista. Mikäli tavoitteena on aloitteen saaminen hyväksytyksi pelkän signaloinnin sijaan, aineiston perusteella paras strategia vaikuttaisi olevan kuulua hallitusryhmään ja tehdä oman valiokuntansa alaan kuuluva aloite ja pyrkiä keräämään siihen mahdollisimman monen oman valiokunnan jäsenen allekirjoitus. Näin menetellen laki- ja toimenpideoitteet tulevat todennäköisimmin prosessoiduksi ja hyväksytyksi valiokunnassa ja etenevät täysistuntokäsittelyyn. Laki- ja toimenpideoitteet ovat pahnepohjimmaisina valiokuntien asioiden käsittelyjärjestyksessä, mutta jokin ”voima” niitä valiokunnan käsittelyyn silloin tällöin nostaa, vaikkei kyse olisi hallituksen esitykseen liittyvästä ponnesta.

Uusin piirre aloiteinstituutiassa ovat vähintään 50 000 allekirjoittajan kansalaisaloitteet. Ensimmäinen tällainen aloite on äskettäin toimitettu eduskuntaan. Valiokuntien yleisohjeissa ei ole asioiden käsittelyjärjestyksessä mainintaa kansalaisaloitteista,

koska asia on eduskunnassa toistaiseksi työn alla. Oli nykyisen tai myöhempien kansalaisaloitteiden kohdalla lopulta mikä tahansa, mielenkiintoisen jännitteen kansan ja kansanedustajien välille ne joka tapauksessa virittävät.

LÄHTEET

- Honka-Hallila, Helena. 2006. Eduskunta sosiaalisena työyhteisönä. Teoksessa *Miten eduskunta toimii*. Suomen eduskunta 100 vuotta -kirjasarja, osa 6. Helsinki: Edita, 182-346.
- Hyvärinen, Olli. 2006. Joululahjoja vaalibudjetissa? Eduskunnan budjettipäätökset vuosina 1967–2003 poliittisten suhdannevaihtelujen teorian näkökulmasta. Pro Gradu. Helsingin yliopisto, yleinen valtio-oppi.
- Ollila, Anne. 2007. Ammattina kansan edustaminen. Teoksessa *Kansanedustajan työ ja arki*. Suomen eduskunta 100 vuotta -kirjasarja, osa 5. Helsinki: Edita, 10-173.
- Pajala, Antti. 2011. Kansanedustajien eduskunta-aloitteet vuodesta 1945. *Politiikka* 53:2, 153-158.