

Hallituksen esityksen peruuttaminen – poliittista vallan- käyttöä?

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Valtiosääntöoikeus
Heidi Havinmaa
Kevät 2024

Lapin yliopisto

Tiedekunta: oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hallituksen esityksen peruuttaminen – poliittista vallankäyttöä?

Tekijä: Heidi Havinmaa

Koulutusohjelma/oppiaine: valtiosääntöoikeus

Työn laji: pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIV + 70 + liitteet

Vuosi: 2024

Tiivistelmä:

Perustuslain (731/1999) 71 §:n mukaan hallituksen esitys voidaan peruuttaa. Perustuslaki ei aseta esityksen peruuttamiselle sisällöllisiä edellytyksiä, vaan peruuttamisessa on kyse poliittisesta harkinnasta. Tutkielman tavoitteena on selvittää, onko hallituksen esityksen peruuttamisessa kyse poliittisesta vallankäytöstä, jonka tarkoituksena on mitätöidä eduskunnan tahto. Tutkielmassa haetaan vastausta siihen, millaisia poliittisia ja yhteiskunnallisia konteksteja esitysten peruuttamiseen liittyy sekä miten hallituksen esitysten peruuttaminen on kehittynyt historiallisesti.

Tutkielma on pääosin empiiristä tutkimusta edustava, mutta siinä hyödynnetään myös lainopin menetelmiä. Käsillä oleva tutkielma on valtiosääntöoikeudellinen, mutta aiheensa ja käytetyn aineiston puolesta se voidaan sijoittaa myös oikeushistorian ja politiikan tutkimuksen alaan. Tutkielmaan valitut peruutetut hallituksen esitykset ovat lainsäädäntöaloitteen sisältäneitä esityksiä. Peruutettujen esitysten tarkastelu rajattiin valtiopäivävuosien 1975–2022 väliselle ajalle. Aineistona käytettiin lisäksi hallituksen esityksen peruuttamista varten laadittuja ministeriöiden esittelymuistioita sekä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoja.

Hallituksen esityksiä on peruttu eniten 1970-luvulla, jolloin valtiopäivävuosien 1975–1979 välisenä aikana peruutettiin 38 esitystä. Vähiten esityksiä on peruttu 1980-luvulla, jolloin vain 12 esitystä peruutettiin. Hallituksen esitysten peruuttamisten määrässä tapahtui kasvua 1990-luvulla, jonka jälkeen 2000-luvulla on peruutettu keskimäärin kaksi esitystä valtiopäivävuosittain. Peruutettujen esitysten suurta määrää 1970-luvulla selittää poliittisen ilmapiirin epävakaus, 1990-luvulla peruutusten määrän kasvu liittyy vahvasti 1990-alun talouslamaan. Myös esityksen peruuttamisen syyt ovat muuttuneet – 2000-luvulla peruutettujen esitysten peruuttamisten syyt liittyvät aiempia vuosikymmeniä useammin esityksen ristiriitaan perustuslain kanssa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei esityksen peruuttaminen ole enää siinä määrin valtapolitiittinen instrumentti kuin vielä 1970-luvulla. Yhtenä selittävänä tekijänä peruutusoikeuden käytön vähenemiselle on Suomen poliittisen järjestelmän parlamentarisoituminen. Muun muassa lepäämäänjättämismekanismin poistaminen valtiosäännöstä on merkinnyt voimasuhteiden kääntymistä hallituksen eduksi ja oppositioryhmien vaikutusvallan heikentymistä.

Avainsanat: hallituksen esityksen peruuttaminen, parlamentarismi, perustuslaki, politiikka, valtiosääntöoikeus

Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENNELUETTELO	XII
KUVIOT JA TAULUKOT.....	XIV
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Valtiosäännön ja valtiosääntöoikeuden luonteesta sekä politiikan tutkimuksesta	2
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajausta	4
1.3 Metodologia.....	5
1.4 Aineisto, analyysimenetelmät ja tutkielman rakenne	7
2 VALTIOSÄÄNNÖN JA POLITIIKAN KÄSITTEISTÄ	10
2.1 Parlamentarismi Suomessa	11
2.2 Vallan kolmijaosta.....	15
2.3 Poliittisesta harkinnasta ja päätöksenteosta	17
2.4 Poliittisesta vallasta	21
3 HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ JA SEN PERUUTTAMISESTA.....	25
3.1 Hallitus lainsäädännön valmistelijana	25
3.2 Hallituksen esityksen peruuttaminen valtiosäännössä.....	26
3.2.1 Historiallinen tausta	26
3.2.2 Perustuslaki.....	28
4 EDUSKUNNAN ROOLISTA.....	31
4.1 Eduskunnan lainsäädäntövallasta	31
4.2 Valiokunta hallituksen esityksen käsittelijänä.....	32
4.3 Eduskunnan toimintavaihtoehdot hallituksen esityksen käsittelyssä	34
5 HISTORIALLINEN TARKASTELU.....	37
5.1 1970-luku – parlamentarismin vaaran vuodet	38
5.2 1980-luku – konsensuksen aika	41
5.3 1990-luku – opposition asema heikkenee.....	43
5.4 2000-luku – perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta vahvistuu	46

IV

5.5	2010–2020-luku – epävakaus kasvaa?	50
6	PERUUTUSTEN SYYT JA EDUSKUNNAN SUHTAUTUMINEN	53
6.1	Peruutetut hallituksen esitykset lainsäädännön alan ja ministeriön mukaan	53
6.2	Hallituksen esityksen peruuttamisen vaihe.....	55
6.3	Hallituksen esityksen peruuttamisen syyt	59
6.4	Eduskunnan suhtautuminen peruutetuiksi tulleisiin hallituksen esityksiin	61
7	LOPUKSI	68
	LIITTEET	71
	Liite 1. Valtiopäivävuosina 1975–2022 peruutetut hallituksen esitykset	
	Liite 2. Empiirisen aineiston luokitusrunko	
	Liite 3. Hallituksen esityksen peruuttamista koskevat esittelymuistiot ja esittelylistat	

LÄHTEET

Kirjallisuus

6, Perri, Explaining Political Judgement. Cambridge University Press 2011.

6, Perri, Explaining Decision-Making in Government: the neo-Durkheimian Institutional Framework. Public Administration Vol. 92, No. 1, 2014, s. 87–103.

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

Alasuutari, Noora, Laadullisesta määrälliseksi : esimerkkinä hallituksen esitykset, s. 248–258 teoksessa Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2021.

Alvesalo-Kuusi, Anne – Kumpula, Anne, Oikeussosiologia, oikeustiede ja lainoppi, s. 34–51 teoksessa Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2021.

Aula, Maria-Kaisa, Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä, s. 93–126 teoksessa Saukonen, Pasi (toim.), Paikkana politiikka : tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä. Helsingin yliopisto 2003.

Aula, Ville – Konttinen, Lea, Miten kansaa edustetaan? Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi. Sitran selvityksiä 165. Sitra 2020.

Backman, Jouni, Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitran työpaperi. Sitra 2023.

Berndtson, Erkki, Politiikka tieteenä : johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. 11. painos. Edita 2008.

Boom, Willem van – Desmet, Pieter M. A. – Mascini, Peter, Empirical legal research: charting the terrain, s. 1–22 teoksessa Boom, Willem van – Desmet, Pieter M. A. – Mascini, Peter (eds.), Empirical Legal Research in Action : Reflections on Methods and their Applications. Edward Elgar Publishing 2018.

Bradley, Anthony W. – Pinelli, Cesara, Parliamentarism, s. 650–670 teoksessa Rosenfeld Michel – Sajó, András (eds.) The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press 2012.

Cheibub, José Antonio – Rasch, Bjørn Erik B. E. (2022). Constitutional parliamentarism in Europe, 1800–2019. West European Politics 2022 45(3), s. 470–501.

Erich, Rafael, Suomen valtio-oikeus II. Werner Söderström 1925.

Eriksson, Lars D., Valtiosääntöoikeustiede, s. 1089–1096 teoksessa Mattila, Heikki E. S. – Mäenpää, Olli – Niemivuo, Matti – Saraviita, Ilkka – Tuori, Kaarlo – Wickström, Kauko (toim.), Encyclopedia Iuridica Fennica V Julkisoikeus. Gummerus 1997.

Ervasti, Kaijus, Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998 s. 364–388.

Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede - Jurisprudentia 2011: XLIV, s. 61–132.

Ervasti, Kaijus, Lakimies, oikeus, yhteiskunta – Oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä. Edita 2017.

Hidén, Mikael, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4., uudistettu painos. Eduskunta 2019.

Husa, Jaakko, Yleinen valtiosääntöoikeus. Joensuun yliopisto 1997.

Isaksson, Guy-Erik, Eduskunta – kohti normaalia parlamentarismia, s. 139–159 teoksessa Niemi, Mari K. – Raunio, Tapio – Ruostetsaari, Ilkka (toim.), Poliittinen valta Suomessa. Vastapaino 2017.

Jansson, Jan-Magnus, Poliitiikan teoria. Suom. Adrian, Esa – Kalela, Aira – Ryömä, Ilkka. 4. uudistettu painos. Tammi 1985.

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria, Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edilex 26.10.2021. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/24768>]

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria – Vartiainen, Niko, Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? Edilex 23.8.2023. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/31291>]

Jyränki, Antero, Presidentti. WSOY 1981.

Jyränki, Antero, Lakien laki. Lakimiesliiton kustannus 1989.

Jyränki, Antero, Eduskunnan perustuslakivaliokunta, s. 84–85 teoksessa Mattila, Heikki E. S. – Mäenpää, Olli – Niemivuo, Matti – Saraviita, Ilkka – Tuori, Kaarlo – Wickström, Kauko (toim.), Encyclopedia Iuridica Fennica V Julkisoikeus. Gummerus 1997.

Jyränki, Antero, Uusi perustuslakimme. Iura Nova 2000.

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus : valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. 2. uudistettu painos. Kauppakamari 2021.

Kastari, Paavo, Suomen valtiosääntö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja, 179. Helsinki 1977.

Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko, Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Datan hyödyt säädösjohtamisessa. Sitran selvityksiä 233. Sitra 2023.

Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex-sarja 7/2015. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/14917.pdf>]

Kekkonen, Jukka, Kriisit, valta ja oikeus : näkökulmia oikeushistoriaan. Lakimiesliiton kustannus 1996.

Kiander, Jaakko – Vartia, Pentti, Suuri lama : Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Taloustieto 1998.

Laakso, Seppo, Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampereen yliopistopaino 2012.

Makkonen, Kimmo – Wiberg, Matti, Lainsäädännön veto-pelaajat eduskunnassa - Kuka pystyy estämään status quon muutoksen? Oikeus 2003 (32): 2, s. 136–150.

Minkkinen, Panu, Valta, sen jakaminen, ja parlamentarismi: PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa. Lakimies 1/2015, s. 3–27.

Merikoski, Veli, Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. WSOY 1969.

- Murto, Eero, Valtioneuvosto Suomen poliittisessa järjestelmässä, s. 127–165 teoksessa Saukonen, Pasi (toim.), Paikkana politiikka: tietoa ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä. Helsingin yliopisto 2003.
- Nevakivi, Jukka, Historia ja poliittinen historia, s. 9–36 teoksessa Nevakivi, Jukka – Hentilä, Seppo – Haataja, Lauri (toim.), Poliittinen historia. Finn Lectura 1993.
- Nevakivi, Jukka – Hentilä, Seppo – Haataja, Lauri, Metodeista ja lähteistä, s. 156–186 teoksessa Nevakivi, Jukka – Hentilä, Seppo – Haataja, Lauri (toim.), Poliittinen historia. Finn Lectura 1993.
- Nieminen, Kati – Lähtenmäki, Noora, Johdatus oikeuden empiiriseen tutkimukseen, s. 11–33 (toim. Nieminen, Kati – Lähtenmäki, Noora), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2021.
- Nousiainen, Jaakko, Suomen poliittinen järjestelmä. 10. uudistettu painos. WSOY 1998.
- Nousiainen, Jaakko, Hallintoa vai politiikkaa. Valtioneuvosto perinteen ja uudenaikaistumisvaateen ristikkäispaineessa. Lakimies 6–7/1999, s. 1102–1111.
- Nousiainen, Jaakko, From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. Scandinavian Political Studies, Vol. 24 No. 2, 2001, s. 95–109.
- Nousiainen, Jaakko, Kolmenlaista parlamentarismia, s. 34–57 teoksessa Mylly, Juhani – Pernaa, Ville – Niemi, Mari K. – Heino, Laura (toim.) Suomen eduskunta 100 vuotta. 12, Suomen ja kansanvallan haasteet. Edita 2008.
- Nousiainen, Kevät, Metodin? Esitys?, s. 219–244 teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodin. Werner Söderström lakitieto 1997.
- Nummenmaa, Lauri, Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät. Tammi 2023.
- Nummenmaa, Lauri – Holopainen, Martti – Pulkkinen, Pekka, Tilastollisten menetelmien perusteet. Sanoma Pro 2019.
- Paloheimo, Heikki, Presidentin ja hallituksen muuttuva vallanjako, s. 160–192 teoksessa Niemi, Mari K. – Raunio, Tapio – Ruostetsaari, Ilkka (toim.), Poliittinen valta Suomessa. Vastapaino 2017.
- Paloheimo, Heikki – Wiberg, Matti, Poliitiikan perusteet. 5. painos. Sanoma Pro 2012.
- Palonen, Kari - Rosales, José María, Introduction: The Theory and Practice of Parliamentary Democracy, s. 11–30, teoksessa Palonen, Kari - Rosales, José María (eds.) Parliamentarism and Democratic Theory : Historical and Contemporary Perspectives. Verlag Barbara Budrich 2015.
- Pekonen, Kyösti, Puhe eduskunnassa. Vastapaino 2011.
- Puusa, Anu, Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin, s. 145–156 teoksessa Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.), Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus 2020.
- Raunio, Tapio – Wiberg, Matti, Johdanto: Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä, s. 7–38 teoksessa Raunio, Tapio – Wiberg, Matti (toim.), Eduskunta : kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus 2014.
- Riepula, Esko, Hallituksen esityksen peruuttaminen. Tutkimus VJ 28 §:n mukaan hallitukselle kuuluvan esityksen peruutus-oikeuden käytöstä ja sen vaikutuksista hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin. Tampereen yliopisto, oikeustieteen laitos. A-tutkimuksia 1975:1.

VIII

Riepula, Esko – Kultalahti, Jukka, Hallituksen esityksen peruuttaminen. Valtiosääntökomitea 1972.

Saukkonen, Pasi, Suomalaisen yhteiskunnan historia, rakenne ja poliittinen kulttuuri, s. 9–42 teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.), Paikkana politiikka: tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä. Helsingin yliopisto 2003.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000 : kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton kustannus 2000.

Saraviita, Ilkka, Näkökohtia parlamentarisoidun presidentinvallan suomalaisesta toteutuksesta. Oikeustiede 40 (2007), s. 405–478.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2011.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.

Ståhlberg, K. J., Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Otava 1927.

Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005.

Tammio, E.H.I., Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. WSOY 1948.

Tepora, Tuomas - Danielsbacka, Mirkka – Hannikainen, Matti O., Johdanto : Tutkimuksen työkalut, s. 6–16 teoksessa Danielsbacka, Mirkka – Hannikainen, Matti O. – Tepora, Tuomas (toim.), Avaimia menneisyyteen : opas historian tutkimuksen menetelmiin. Gaudeamus 2022.

Tiihonen, Seppo, Hallitusvalta : valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Hallintohistoriakomitea 1990.

Tiihonen, Seppo, The Professionals of Government. Caretaker Cabinets, Professional Ministers and Full-Time Party Politicians, s. 110–136 teoksessa Wiberg, Matti (eds.) Rationality in Institutions : Essays in honour of Professor Hannu Nurmi on the occasion of his 50th birthday, August 24, 1994. Turun yliopisto 1994.

Tiitinen, Seppo, Eduskuntatyön uudistuminen, s. 58–81 teoksessa Mylly, Juhani – Pernaa, Ville – Niemi, Mari K. – Heino, Laura (toim.) Suomen eduskunta 100 vuotta. 12, Suomen ja kansanvallan haasteet. Edita 2008.

Tsebelis, George, Veto players : How political institutions work. Princeton University Press 2002.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu laitos. Tammi 2009.

Tuori, Kaarlo, Foucault'n oikeus : kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY 2002.

Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915–943.

Tuori, Kaarlo, Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8/2005, s. 1021–1049.

Vile, M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers. 2nd edition. Liberty Fund 1998.

Viljanen, Veli-Pekka, Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. Lakimies 7–8/2003, s. 1169–1183.

Viljanen, Veli-Pekka, Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7–8/2005, s. 1050–1064.

Wiberg, Matti, Law Production in Finland : Strategic Considerations, s. 217–239 teoksessa Wiberg, Matti (eds.) Rationality in Institutions : Essays in honour of Professor Hannu Nurmi on the occasion of his 50th birthday, August 24, 1994. Turun yliopisto 1994.

Wiberg, Matti, Poliitiikka Suomessa. WSOY 2006.

Wiberg, Matti, Hallitseeko hallitus? Kunnallisan alan kehittämissäätiö 2009.

VIRALLISLÄHTEET

HE 253/1984 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle tasavallan presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 321/1990 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

HE 145/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 274/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

HE 63/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 100/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Komiteanmietintö 1921:21. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitealta. Helsinki 1922.

Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö. Helsinki 1974.

Komiteanmietintö 1990:55. Lepäämäänjättämissäännöstö ja säästölait. Lepäämäänjättämissäännösten uudistamistoimikunnan osamietintö. Helsinki 1990.

LA 182/1981 vp, Ehdotus sukunimilaiksi.

M 3/1993 vp, Lepäämässä oleva ehdotus laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta.

Oikeusministeriö, Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? : työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993.

PeVL 3/1991 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 103 laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta.

PeVL 13/1992 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 86 laiksi lapsilisälain 1 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 26/1992 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 202 vuoden 1993 veroasteikkolaiksi.

PeVL 54/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasianvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 12/2021 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

PeVM 16/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä eduskunnalle ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVM 12/2014 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

PNE 1/1999 vp, Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi.

PTK 3/1981 vp, Vuoden 1981 valtiopäivät. Pöytäkirjat 3. Helsinki 1982.

PTK 5/1982 vp, Vuoden 1982 valtiopäivät. Pöytäkirjat 5. Helsinki 1983.

PTK 72/2002 vp, Täysistunnon pöytäkirja 72/2002 vp.

PTK 87/2005 vp, Täysistunnon pöytäkirja 87/2005 vp.

PTK 94/2014 vp, Täysistunnon pöytäkirja 94/2014 vp.

StVM 18/1991 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta.

StVM 16/1992 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laiksi lapsilisälain 1 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

SuVM 271/1982 vp, Suuren valiokunnan mietintö n:o 271 hallituksen esityksen johdosta sukunimilainsäädännöksi.

MUUT LÄHTEET

Asiantuntijalausunnot

Hidén, Mikael, Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (25.8.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Jyränki, Antero, Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (15.6.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (Jyränki 1998a)

Jyränki, Antero, Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (25.8.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (Jyränki 1998b)

INTERNETLÄHTEET

Britannica Academic, Separation of Powers. (<https://academic-eb-com.ezproxy.uef.fi:2443/levels/collegiate/article/separation-of-powers/61137>) [9.5.2024]

Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 274/2022 vp. (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_274+2022.aspx) [6.5.2024]

Eduskunta, Lakien säätäminen. (https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaaminen/Sivut/default.aspx) [3.10.2023]

Husa, Jaakko, Valtio-oppi. (<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtio-oppi>) [9.5.2024]

XI

Paltto, Anni-Saara, Perustuslakivaliokunta löi jarrua: Ei uutta saamelaiskäräjälakia ennen uusia vaaleja. Yle 10.4.2024. (<https://yle.fi/a/74-20081949>) [6.5.2024]

Pohjolainen, Pekka, Populismin, valheen ja trollauksen vuosikymmen jätti syvän jäljen – 2010-luku toi epävakautta ja vastakkainasettelua politiikkaan. Suomenmaa 31.12.2019. (<https://www.suomenmaa.fi/uutiset/populismin-valheen-ja-trollauksen-vuosikymmen-jatti-syvan-jaljen-2010-luku-toi-epavakautta-ja-vastakkainasettelua-politiikkaan/>) [26.4.2024]

Valtioneuvosto, Hallitukset ja ministerit vuodesta 1917. (<https://valtioneuvosto.fi/hallitukset-ja-ministerit>) [26.4.2024]

LYHENNELUETTELO

engl.	englanniksi
HE	hallituksen esitys
KM	komiteanmietintö
ks.	katso
LA	lakialoite
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
M	muu asia
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
N	otoskoko
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PLM	puolustusministeriö
PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
PTK	pöytäkirja
s.	sivu
SM	sisäministeriö
SPSS	Statistical Package for Social Sciences
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	sosiaali- ja terveysministeriön mietintö
suom.	suomennos
SuVM	suuren valiokunnan mietintö

XIII

TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
VM	valtiovarainministeriö
VNK	valtioneuvoston kanslia
vp	valtiopäivät
vrk.	vuorokausi
vrt.	vertaa
YM	ympäristöministeriö

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1 Eduskunnan toimintavaihtoehdot hallituksen esityksen käsittelyssä.	35
Kuvio 2 Peruutetut hallituksen esitykset valtiopäivävuosittain 1975–2022.....	37
Kuvio 3 Uuden esityksen suhde peruutettuun hallituksen esitykseen vuosikymmenittäin eriteltynä.	41
Kuvio 4 Peruutetun hallituksen esityksen lainsäädännön ala vuosikymmenittäin eriteltynä. ..	44
Kuvio 5 Hallituksen esityksen peruuttamisen aikainen eduskuntakäsittelyn vaihe vuosikymmenittäin eriteltynä.	45
Kuvio 6 Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot peruutetuista esityksistä vuosikymmenittäin eriteltynä.	48
Kuvio 7 Esityksen peruuttaneet hallitukset vuosikymmenittäin eriteltynä.	56
Kuvio 8 Peruutetut hallituksen esitykset peruutuksen syyn mukaan vuosikymmenittäin eriteltynä.	61
Taulukko 1 Peruutetuksi tulleen esityksen antaneen hallituksen tyyppi valtiopäivävuosina 1975–1979.	39
Taulukko 2 Peruutetut hallituksen esitykset vuosikymmenittäin eriteltynä.	42
Taulukko 3 Peruutetusta hallituksen esityksestä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältö.	49
Taulukko 4 Peruutettujen esitysten lainsäädännön ala valtiopäivävuosina 1975–2022.....	53
Taulukko 5 Peruutetut esitykset ministeriöittäin valtiopäivävuosina 1975–2022.....	54
Taulukko 6 Peruutetut esitykset ministeriöittäin vuosikymmenten mukaan eriteltynä.....	55
Taulukko 7 Hallituksen esityksen peruuttamisen aikainen eduskuntakäsittelyn vaihe.	57
Taulukko 8 Hallituksen esityksen peruuttamisen syyt.	59
Taulukko 9 Peruutettuun hallituksen esitykseen kohdistettu eduskunnan vastustus vuosikymmenittäin eriteltynä.	62
Taulukko 10 Peruutetuista hallituksen esityksistä annettujen valiokunnan mietintöjen sisältö.	62
Taulukko 11 Hallituksen esityksen peruutuksen syy ja eduskunnan vastustus.....	64
Taulukko 12 Hallituksen esityksen peruuttamisen aikainen eduskuntakäsittelyn vaihe ja eduskunnan vastustus.	65

1 JOHDANTO

Politiikka on hallitsemista, vallankäyttöä, valtataistelua, ryhmäkohtaisten etujen ajamista ja erilaisten toimenpiteiden sovittamista yhteen.¹ Yleiskielessä poliittisella vallalla tarkoitetaan valtion tai itsehallintoyksikön päätöksentekuelimen käyttämää valtaa. Se on muun muassa eduskunnan, presidentin, valtioneuvoston ja kuntayhtymien valtaa. Poliittiselle vallalle on ominaista, että sen sisältö liittyy vain osittain oikeudellisiin normeihin, ja siihen liittyy vapaata harkintaa. Julkinen valta on oikeudellista, sillä se perustuu oikeusjärjestykseen, joka yhtäältä rajoittaa sisällöllisesti vallankäyttöä ja toisaalta määrää vallankäytön muodot. Poliittista valtaa käytetään suurelta osin oikeudellisten normien kautta. Oikeusnormien laatiminen on poliittisen muuttamista oikeudelliseksi. Tässä mielessä oikeus sisältää aina poliittisen elementin.²

Hallituksen esityksen peruuttaminen tarkoittaa, että lainsäädäntöaloitteen käsittely eduskunnassa keskeytyy heti siihen vaiheeseen, jossa se sillä hetkellä on. Hallituksella on valta peruuttaa kaikenlaisia esityksiä, mutta käytännössä peruuttaminen ei koske valtion talousarvioesityksiä. Hallituksen esityksen peruuttaminen voi johtua useista tekijöistä. Esitys voi esimerkiksi olla niin huonosti valmisteltu, ettei sillä ole edellytyksiä tulla hyväksytyksi³. Toisinaan hallituksen esitys saattaa koskea poliittisesti kiistanalaista asiaa tai se voi olla ristiriidassa perustuslain (731/1999) kanssa. Hallituksen esityksen peruuttamista voidaan luonnehtia poliittiseksi päätöksenteoksi. Vaikka poliittinen päätöksenteko esitetään usein oikeudellisen päätöksenteon vastakohtana, toimivat päätöksentekijät kuitenkin myös oikeudellisessa kehityksessä⁴.

Hallituksen esityksen peruuttamiseen liittyvää tutkimusta on toteutettu edellisen kerran 1970-luvulla *Esko Riepul*an toimesta. Kyseinen tutkimus toimii osaltaan pohjana tämän tutkielman kysymyksenasettelulle ja tutkimusotteelle. Riepulan tutkimuksen aineisto koostui vuosien 1928–1974 aikana peruutetuista hallituksen esityksistä sekä peruutuksiin liittyvistä valtiopäiväasiakirjoista.⁵ Tutkimuksessa tarkasteltiin hallituksen esityksen peruutusoikeuden käytön

¹ Paloheimo – Wiberg 2012, s. 15.

² Jyränki 2003, s. 56.

³ *Kaijus Ervastian* mukaan huonosti valmisteltuja hallituksen esityksiä voi olla vaikea pysäyttää lainsäädäntöprosessissa, sillä nimestään huolimatta ne ovat usein yksittäisen ministeriön valmistelemlia, eivätkä ministeriöt herkästi puutu toistensa esityksiin. Puuttumattomuuden kulttuuri juontaa juurensa monipuoluejärjestelmään, jossa ministeriöt toimivat itsenäisesti. (Ervasti 2017, s. 39.)

⁴ Jyränki 2003, s. 56.

⁵ Riepula 1975, s. 7–8, 10. Tutkimusongelmana Riepulan tutkimuksessa oli hallituksen esitysten peruutusoikeuden käytön vaikutukset hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin (Riepula 1975, s. 7).

vaikutuksia hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin⁶. Johtopäätöksensä Riepula katsoo peruutusoikeudesta muodostuneen hallitukselle valtapoliittinen instrumentti, jolla on ollut vaikutuksensa hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin.⁷

1.1 Valtiosäännön ja valtiosääntöoikeuden luonteesta sekä politiikan tutkimuksesta

Antero Jyrängin mukaan valtiosääntö on kahden maailman, poliittisen ja oikeudellisen, asukas. Valtiosääntöoikeuden erityisyys suhteessa muihin oikeudenaloihin johtuu siitä, että se kytkee yhteen oikeusjärjestelmän ja poliittisen järjestelmän erityislaatuksella tavalla. Lisäksi valtiosääntönormiston sisältö ja hierarkkinen asema poikkeavat muista oikeustieteen aloista.⁸

Oikeudellisia ilmiöitä on tarkasteltava niiden yhteiskunnallisissa yhteyksissään, sillä pohjimmiltaan ihmisyyhteisön tapahtumia eivät määrää aatteet vaan ihmisten käytännöllinen toiminta.⁹ *Jaakko Husan* mukaan valtiosääntö, ja sen tulkinta liittyvät kaikista oikeudenaloista läheisimmin politiikkaan eli sääntelyn kohteen todellisuuteen. Poliitiikan luonteesta johtuen valtiosääntö on erityisesti käytännössä sovellettuna omalaatuinen oikeussäännöksiä kokonaisuus.¹⁰ Valtiosäännön pyrkimyksenä on ohjata ja säännellä erilaisten poliittisten ryhmittymien välillä käytävää valtakilpailua sekä yhteiskunnallisten asioiden hoitamista. Keskeisten poliittisten prosessien ohjaaminen on siten valtiosäännön erityisenä kohteena. Tämä normatiivinen ohjaus keskittyy aloitteentekoon, valmisteluun, keskusteluun ja varsinaiseen päätöksentekoon.¹¹ Hierarkkisuus ja poliittisuus ovat valtiosäännölle leimallisia ominaisuuksia, ja ne hahmottavat myös valtiosääntöoikeutta tieteenalana. Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kohteena on *poliittinen oikeus*, jolle on ominaista säädösteknisesti hierarkkinen asema muihin säädöksiin nähden. Valtiosäännön poliittisuudella ei kuitenkaan *Husan* mukaan tarkoiteta puoluepoliittisuutta, vaan poliittisen päätöksenteon oikeudellista kehystä, jonka avulla poliittinen muunnetaan oikeudelliseksi. Valtiosäännön avulla juridinen ja poliittinen yhdistyvät toisiinsa.¹²

⁶ Tutkimuksessa selvitettiin muun muassa sitä, mistä syistä hallituksen esityksiä on peruutettu, missä käsittelyvaiheessa peruutus on tehty ja millaiset esitykset ovat joutuneet peruutetuiksi. Tutkimuksessa käytettiin sekä laadullisia että määrällisiä tutkimusmenetelmiä. (Riepula 1975, s. 8.)

⁷ Riepula 1975, s. 80. Riepula käyttää peruutusoikeudesta termiä 'etukäteinen veto', jota hallitus käytti estääkseen eduskunnan tahdon toteutumisen. Varsinainen (Riepulan termin 'jälkikäteinen') veto-oikeus sen sijaan liittyi hallitusmuodon (94/1919) 19 §:n 3 momenttiin, jossa säädettiin presidentin oikeudesta jättää eduskunnassa hyväksytty laki vahvistamatta. Veto-oikeudesta tarkemmin ks. esim. HE 253/1984 vp; Jyränki 1981, s. 298–314.

⁸ Jyränki 2003, s. 22.

⁹ Jyränki 1989, s. 21.

¹⁰ Husa 1997, s. 261.

¹¹ Husa 1997, s. 72.

¹² Husa 1997, s. 74.

Oikeustieteen eri tutkimusaloille on yhteistä oikeusnormeihin liittyvä tiedonintressi. Oikeustieteellinen tutkimus tarkastelee oikeusnormia välineenä, jonka tavoitteena on vaikuttaa ihmisten ja sitä kautta yhteiskunnan toimintaan. Valtiosääntöoikeustiede voidaan jakaa valtiosääntöteoriaan ja valtiosääntöoikeusdogmatiikkaan. Valtiosääntöteorian tutkimuskohteena ovat valtiosääntöoikeuden peruskäsitteet kuten demokratia, poliittinen ja oikeudellinen valta ja parlamentarismi. Valtiosääntöoikeusdogmatiikka sen sijaan kehittää ja analysoi valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja. Vaikka yleisten oppien tarkoituksena on oikeudenalan yhtenäisyyden ja sisäisen ristiriidattomuuden takaaminen, on tämän tarkoituksen toteutuminen valtiosääntöoikeuden osalta ongelmallista, sillä oikeudenalan periaatteet ja teoriat ovat monesti avoimen arvosidonnaisia tai kytkeytyneitä ideologisiin yhteiskunnallisiin käsityksiin.¹³

Lars D. Erikssonin mukaan valtiosääntöoikeustieteessä ei ole periaatteellista estettä tutkia valtio-organien tosiasiallista käyttäytymistä ja valtio-oikeudellisen järjestelmän riippuvuutta yhteiskunnan rakenteellisista tekijöistä, vaikka ne perinteisen jaottelun mukaan kuuluvat lähinnä valtio-opin ja oikeussosiologian alaan. Merkitsevää on tutkijan tiedonintressi. Erikssonin mukaan valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on avartunut muihin yhteiskuntatieteisiin ja saanut kriittisen tutkimusotteen.¹⁴

Käsillä oleva tutkielma on siten valtiosääntöoikeudellinen¹⁵, mutta aiheensa ja käytetyn aiheiston puolesta se voidaan sijoittaa myös politiikan tutkimuksen, toisin sanoen yleisen valtio-opin alaan¹⁶. Tutkielman aihetta ei ole mielekästä käsitellä puhtaasti oikeustieteen näkökulmasta, sillä tutkimuskysymykset jäisivät tällöin ilman vastausta. Tieteenalat ylittävän tutkimusotteen puolesta puhuu myös se seikka, että yleinen valtio-oppi ja oikeustiede ovat historiallisesti ja yhä tälläkin hetkellä kytkeytyneitä toisiinsa. Tutkielman osalta politiikan tutkimuksen alaan liittyy erityisesti poliittisten kontekstien vaikutus hallituksen esityksen peruuttamisen yleisyyteen. Lisäksi tutkielmassa on tarkasteltu esimerkiksi parlamentarismin ja vallan- jaon käsitteitä, joita valtiosääntöoikeuden ohella tutkitaan myös valtio-opissa.

¹³ Eriksson 1997, s. 1090–1091.

¹⁴ Eriksson 1997, s. 1093–1095. Samoin Ervasti, jonka mukaan perinteinen oikeustiede on 2000-luvulla saanut yhteiskuntatieteistä aiempaa enemmän vaikutteita (Ervasti 2011, s. 85).

¹⁵ Valtiosääntöoikeudella tarkoitetaan määritelmänomaisesti valtion sitoutumista oikeussääntöihin. Jyrängin mukaan olisi kuitenkin täsmällisempää puhua politiikan oikeudellistamisesta. (Jyränki 1989, s. 18.)

¹⁶ Husa, Valtio-oppi.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen raja

Työssä tarkastellaan hallituksen esityksen peruuttamista osittain samoista näkökulmista kuin Riepuhan tutkimuksessa on tehty, mutta pyritään myös tuomaan esiin yhteiskunnallisten ja poliittisten vaikutusten merkitystä hallituksen esitysten peruuttamisen taustalla. Tutkielman pääkysymyksenä on:

- Onko hallituksen esityksen peruuttamisessa kyse poliittisesta vallankäytöstä?

Lisäksi tutkielmassa etsitään vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia poliittisia ja yhteiskunnallisia konteksteja esitysten peruuttamiseen liittyy?
- Miten hallituksen esitysten peruuttaminen on kehittynyt historiallisesti?

Hallituksen esityksen peruuttamista koskevan analysoinnin syventämiseksi tutkielmassa tarkastellaan muun muassa valtiosääntöoikeuden periaatteisiin sisältyvää parlamentarismia sekä poliittista valtaa ja poliittista harkintaa. Tutkielmassa on historiallisen tarkastelun lisäksi tarpeellista tutkia myös esitysten peruuttamisen vaikutuksia parlamentarismiin. Tätä tarkastelua ilmentää kysymys eduskunnan suhtautumisesta hallituksen esityksen toteutumiseen.

Tutkielman empiirinen aineisto koostuu peruutettujen hallituksen esitysten lisäksi peruuttamista varten laadituista ministeriöiden esittelymuistioista sekä valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistoista ja pöytäkirjoista. Osa 2010- ja 2020-luvulla laadituista hallituksen esityksen peruuttamista koskevista muistioista on löydettävissä valtioneuvoston verkkosivuilta, mutta suurin osa tutkielman aineistosta on koottu Kansallisarkiston Helsingin ja Mikkelin toimipisteiden arkistoista. Muutama 2010-luvulla laadittu esittelymuistio on pyydetty valtioneuvoston kansliasta. Lisäksi peruutuksen syyn selvittämiseksi on turvattu aihetta käsitteleviin uutisartikkeleihin.

Tutkielmaan valitut peruutetut hallituksen esitykset ovat lainsäädäntöaloitteen sisältäneitä esityksiä. Tutkielmassa ei siten käsitellä sellaisia peruutettuja hallituksen esityksiä, jotka ovat liittyneet esimerkiksi kansainvälisen velvoitteen hyväksymiseen. Peruutettujen esitysten tarkastelu on rajattu valtiopäivävuosien¹⁷ 1975–2022 väliselle ajalle. Riepuhan tutkimuksessa aineisto rajautui vuoteen 1974 asti, joten tutkielmalla luodaan näin ajallisesti kattava tarkastelu peruutetuista esityksistä.¹⁸

¹⁷ Valtiopäivävuosi ei vastaa kalenterivuotta. Valtiopäivät avataan yleensä helmikuussa.

¹⁸ Koska hallituksen esityksen peruuttamiseen liittyy vahvasti poliittinen ulottuvuus, on tutkielmassa hyödynnetty myös politiikan tutkimusta käsittelevää kirjallisuutta. Kirjallisuuslähteinä on käytetty esimerkiksi Jaakko Nousiaisen ja Matti Wibergin teoksia.

1.3 Metodologia

Tutkielman tutkimuskysymysten selvittämiseen laadullisia ja määrällisiä empiirisiä menetelmiä.¹⁹ Lainopin osuus tutkielmassa jää vähäiseksi, sillä aihetta ei voi kattavasti tutkia pelkästään lainopin menetelmin. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa käytettävä metodi²⁰ määräytyy muun muassa tutkimuskohteen ja tiedonintressin perusteella. Lainopin tutkimusmetodeja ovat voimassa olevan oikeuden tulkinta ja systematisointi.²¹ Metodin keskiössä on institutionaalisten oikeuslähteiden tulkinnallinen teksti- ja merkitysanalyysi, jota ohjaavat oikeudelliset argumentaationsäännöt. Argumentaationsääntöjen avulla voidaan johtaa uusia oikeudellisia tulkintalauseita muuttuviin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin.²² Lainoppi voidaan jakaa edelleen teoreettiseen ja käytännölliseen eli tulkintalainoppiin.²³ Teoreettinen lainoppi saa *Aulis Aarnion* mukaan vaikutteensa oikeusteoriasta luoden kehyksen uudelle systematisointitavalle, joka ilmenee myöhemmin käytännöllisessä lainopissa määrittäen oikeusongelmien ongelmanasetteluja ja niistä saatavia vastauksia.²⁴ Lainopillisen systematisoinnin tehtävänä on lain säännösten edelleen jäsentely. Lainopissa tätä tehtävää harjoitetaan asioiden välisiä yhteyksiä etsimällä ja käyttämällä hyväksi käsitteitä, joita laki ei sinänsä tunnista.²⁵

Raimo Siltalan mukaan lainopin suhde empiirisiin yhteiskuntatieteisiin voidaan esittää muun muassa tutkimuksellisenä vuorovaikutusmallina, jossa lainopin ja yhteiskunnan tutkimusmenot pidetään toisistaan erillään, mutta niiden avulla tuotetut tiedot voimassa olevasta oikeudesta ja yhteiskunnan vaikutussuhteista otetaan huomioon arvioitaessa näiden tieteenalojen tutkimustuloksia.²⁶ Empiirisessä oikeustutkimuksessa²⁷ oikeutta tarkastellaan ulkoa päin. Tutkimuksella ei siten pyritä systematisoimaan tai tulkitsemaan voimassa olevaa oikeutta, vaan

¹⁹ Ervastian mukaan ei ole esteitä sille, etteikö oikeustieteessä ja positiivisoikeudellisten oppiaineiden piirissä voitaisi tehdä tutkimusta erilaisista lähtökohdista ja erilaisia metodeja käyttäen. Samanaikaisesti voidaan hyödyntää sekä empiiristä lähestymistapaa että lainopin menetelmiä ilman, että siinä olisi mitään ristiriitaa. (Ervasti 1998, s. 372.)

²⁰ Siltalan mukaan lainoppi on oikeustieteen tutkimusaloista metodisesti pulmallisin, sillä sen taustalla ei ole minkään erityistieteen metodioppia. (Siltala 2003, s. 326).

²¹ Siltala 2003, s. 137–138.

²² Siltala 2003, s. 147, 498.

²³ Näin muun muassa Aarnio 1978, s. 97 ja Siltala 2003, s. 109. Siltala käyttää kirjassaan ”Oikeustieteen tieteen-teoria” käytännöllisestä lainopista Kaarlo Tuorin termiä tulkintalainoppi.

²⁴ Aarnio 1978, s. 98.

²⁵ Aarnio 1978, s. 76, 79. Siltala määrittelee tulkintalainopin käsittävän oikeussääntöjen tulkinnan ja systematisoinnin lisäksi myös arvosidonnaisen punninnan. Tulkintalainoppi tuottaa oikeudellisia tulkintakannanottoja voimassa olevasta oikeudesta. Tulkinnan avulla oikeussäännöille annetaan tulkinnallinen merkityssisältö. (Siltala 2003, s. 405–406.)

²⁶ Siltala 2003, s. 795. Aarnion näkemyksen mukaan ilmiöitä voidaan systematisoida erilaisin tavoin tiedonintressin mukaan, eivätkä erilaiset lähestymistavat ole toisiaan poissulkevia, vaan toisilleen vaihtoehtoisia tai toisi-aan täydentäviä (Aarnio 1978, s. 213).

²⁷ Empiirisen tutkimuksen laajentumista oikeustieteeseen on kyseenalaistettu muun muassa *Seppo Laakson* toimesta. Laakson kritiikin mukaan empiirisen tutkimuksen avulla ei voida saada tietoa oikeudellisten säännösten

selvittämään muun muassa sitä, millaisia yhteiskunnallisia tai sosiaalisia vaikutuksia oikeusnormeilla ja oikeudellisilla käytännöillä on.²⁸ Empiirinen tutkimus voi kuitenkin hyödyntää samoja aineistoja kuin lainoppikin, vain tiedonintressi ja aineiston analyysitavat eroavat toisistaan.²⁹ *Anssi Keinäsen* ja *Ulla Väätäsen* mukaan empiirisen oikeustutkimuksen kriteerinä on, että tutkimuskohteen on oltava oikeudellinen ilmiö, ja sen tutkimiseen tulee käyttää empiirisen tutkimuksen metodeja. Tutkimuskohteena voi olla lähes mikä tahansa yhteiskunnallinen ilmiö, joka voidaan yhdistää oikeuden maailmaan.³⁰

Politiikka, valta ja valtio liittyvät käsitteinä toisiinsa. Politiikka on yleiskäsite, joka toimii poliittisen tutkimuksen perustana, valta puolestaan määrittelee tutkimuksen näkökulman ja valtio määrittää sen rajat.³¹ Poliitiikan tutkimus on empiirinen tiede, joka käyttää systemaattisia menetelmiä tutkimuskohteiden tutkimiseen. Aineiston luonteesta riippuen se voidaan jakaa kahteen luokkaan, kvantitatiiviseen ja kvalitatiiviseen tutkimukseen. Kvantitatiivinen tutkimus perustuu usein laajoihin aineistoihin, joiden sisältämät tiedot esitetään tiivistettynä, esimerkiksi tilastollisina jakaumina, keskiarvoina ja taulukkoina. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa pyritään usein myös löytämään eri tekijöiden välisiä suhteita ja käyttämään niitä sosiaalisten ilmiöiden selittämiseen. Kvantitatiiviseen tutkimukseen kuuluu myös esimerkiksi yksinkertaisten taulukoiden laatiminen, joita käytetään usein tehokkaasti yhteiskunnallisen muutoksen selittämiseen.³²

Oikeushistorian tutkimusmenetelmät ovat yhtenäisiä yleisen historian tutkimuksen tutkimuskeinojen, eli historiallisen lähdeaineiston tulkinnan ja siitä tehtävien päätelmien kanssa. Nämä päätelmät ovat yhtäältä rakenteellisia-sosiaalisia ja taloudellisia, toisaalta aatteellisia-ideologisia selityksiä, jotka perustellaan tieteelliset vaatimukset täyttäen.³³ Historiantutkimuksen metodiset perusteet ovat konkreettisuus ja lähdekriittisyys. Tutkittavat ilmiöt on pyrittävä sijoittamaan aikaan, paikkaan, keskinäisiin suhteisiinsa sekä laajempiin kokonaisuuksiin. Lähdekriittisyydellä tarkoitetaan lähteiden aitouden ja sanoman huolellista arviointia ja punnitsemista.

merkityssisällöstä, sillä empiirisen tutkimuksen kohteena eivät ole lainopilliset kysymykset, eikä sen tiedonintressi sovellu lainopilliseen tutkimukseen. Laakso jopa katsoo, että lainoppia on Suomessa yritetty muuttaa empiiriseksi yhteiskuntatieteeksi. Laakso osoittaa kritiikkiään erityisesti valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen. Kritiikistä tarkemmin ks. Laakso 2012, s. 96–100. Toisaalta lainopillista tutkimusta on kritisoitu sen heikosta empiirisestä taustasta (Boom – Desmet – Mascini 2018, s. 5).

²⁸ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 11; Keinänen – Väättänen 2015, s. 6.

²⁹ Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021, s. 44.

³⁰ Keinänen – Väättänen 2015, s. 3.

³¹ Berndtson 2008, s. 32.

³² Berndtson 2008, s. 96–97.

³³ Siltala 2003, s. 115.

Lähdekritiikki³⁴ saa sisältönsä tutkimustehtävästä, ja siihen liittyvästä lähdeaineistosta.³⁵ Positiivistinen historian tutkimus edellyttää tutkimuskohteelta dokumentoitavuutta luotettavin asiakirjoin. Poliittisten ilmiöiden tutkimuksessa tällaisia ensikäden lähteitä ei aina ole saatavilla, vaan tutkimuskohteeseen voi liittyä esimerkiksi neuvotteluita, joista ei ole pidetty pöytäkirjaa. Ensikäden lähteiden puuttuessa ilmiön selvittämisessä saatetaan jopa joutua turvautumaan päättelyyn.³⁶

Kekkonen kyseenalaistaa oikeusdogmaattikkojen näkemyksen siitä, ettei oikeuden tutkiminen ulkoapäin olisi tutkimuksellisesti kiinnostavaa. Oikeudellisen ja yhteiskunnallisen tutkimuksen kahtiajaossa ja yhteiskunnallisten näkökulmien sivuuttamisessa on vaarana, että tutkimus supistuu vain marginaalisten kysymysten tarkasteluun. Uhkana on myös, että kuva oikeudesta kaventuu, joka voi osaltaan vaarantaa uuden tieteellisen tiedon tuottamisen.³⁷ Oikeustieteen tulisikin olla metodologisesti avoimempi, eikä pelkistää sen piirissä tapahtuvaa tutkimusta vain lainopilliseen systematisointiin ja tulkintaan. Riskinä nimittäin edellä todetusti on, että oikeustieteellinen tutkimus keskittyy liiaksi tietäntyyppisten ongelmien ja aiheiden käsitteelyyn, sivuuttaen monesti erityisesti reaalimaailmaa koskettelevien kysymysten tarkastelun.

1.4 Aineisto, analyysimenetelmät ja tutkielman rakenne

Valtiopäivävuosien 1975–2022 välisenä aikana hallituksen esityksiä on peruutettu yhteensä 127 kappaletta. Tutkielmaan on otettu mukaan lainsäädäntöaloitteen sisältäneet peruutetut esitykset, yhteensä 116 kappaletta. Peruutuksen syy oli löydetävissä valtioneuvoston asiakirjoista tai asiaa käsitelleistä uutisartikkeleista 95 esityksen osalta.

Empiirisenä aineistona toimivat hallituksen esityksen peruuttamiseen liittyvät aineistot eli valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjat ja ministeriöiden esittelymuistiot. Tässä tutkielmassa aineistoa tutkitaan määrällisin ja osin laadullisin menetelmin. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että se kohdistuu reaalimaailmaan. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on auttaa

³⁴ Lähdekritiikki voidaan edelleen jakaa sisäiseen ja ulkoiseen lähdekritiikkiin. Sisäinen lähdekritiikki tarkastelee yksittäisen kirjallisen jäljen syntyhistoriaa: sitä miksi lähde kuvaa tapahtunutta tietyllä tavalla, kuka lähteen on tuottanut ja mihin tarkoitukseen lähde on tuotettu. Ulkoinen lähdekritiikki liittyy lähteen synty-ympäristön tarkasteluun. Lisäksi ulkoinen lähdekritiikki arvioi onko lähde sellainen, millaiseksi se on aiemmassa tutkimuksessa arvioitu. (Tepora – Danielsbacka – Hannikainen 2022, s. 12.)

³⁵ Nevakivi – Hentilä – Haataja 1993, s. 156.

³⁶ Nevakivi 1993, s. 20.

³⁷ Kekkonen 1996, s. 4. Samansuuntaisesti Nousiainen 1997, s. 220–221. *Kevät Nousiainen* kritisoi tulkintaa, jossa esimerkiksi oikeushistoria ja oikeussosiologia nähdään vain lainoppia avustavina tieteinä, lainopin tutkiessa oikeutta sisäisestä näkökulmasta antaen vastauksia tuomarin kohtaamiin kysymyksiin ”juridiseen ammat-tiosaamiseen perustuvan opin pohjalta”. Nousiaisen näkemyksen mukaan tällainen tulkintapa rajaa oikeustieteen ulkopuolelle ne oikeudelliset kysymykset, jotka ovat teoreettisesti kiinnostavampia tai poliittisesti ja moraalisesti merkityksellisempiä.

ymmärtämään ja selittämään tutkimuskohdetta, esimerkiksi viranomaisten toimintaa. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteenä on, ettei tutkimuksessa aseteta ennakkollisia oletuksia tutkimuskohteesta.³⁸ Määrällisellä tutkimuksella kuvaillaan ja selitetään ilmiöitä numeerisen tiedon avulla. Määrällisen tutkimuksen avulla voidaan tarkastella ilmiöiden riippuvuutta toisistaan sekä niiden mahdollista syy-vaikutussuhdetta.³⁹

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa analysoidaan esimerkiksi sisällönanalyysin tai diskursiianalyysin keinoin.⁴⁰ Analysoitavan aineiston ilmiö on tekstiä, joka voi olla olemassa olevaa tekstiaineistoa, kuten lainvalmistelumateriaalia⁴¹ tai tutkijan itsensä haastattelujen avulla hankkimaa aineistoa.⁴² Hallituksen esitysten peruuttamisen syiden luokitteluun käytetään laadullisena tutkimusmenetelmänä sisällönanalyysiä, jota pidetään laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmänä⁴³. Sisällönanalyysin päämääränä on avustaa aineiston järjestämisessä tiiviiseen ja selkeään muotoon sen keskeinen tietosisältö säilyttäen. Pelkistämisen tarkoituksena on lisätä aineiston informaatioarvoa.⁴⁴ Aineiston järjestämisen yksinkertaisimpana muotona pidetään luokittelua. Alkeellisimmassa aineiston luokittelun muodossa aineistosta määritetään luokkia ja lasketaan, kuinka monta kertaa kunkin luokan esiintyminen toistuu aineistossa.⁴⁵

Niin sanotuilla kuvailevilla tilastollisilla menetelmillä pyritään tiivistämään mittaustulosten vaihtelu aineistossa ja esittämään ne helposti ymmärrettävässä muodossa. Menetelmillä tarkoitetaan joukkoa tekniikoita, joiden avulla tietoja voidaan kuvata numeerisessa muodossa. Niillä ei kuitenkaan pyritä tekemään monimutkaisia johtopäätöksiä aineistossa mahdollisesti esiintyvistä ilmiöistä. Kuvailevia tilastollisia menetelmiä käytetään usein tietojen alustavaan tarkasteluun.⁴⁶ Yksinkertainen tapa aineiston kuvaamiseen on laskea havaintojen frekvenssi tai lukumäärä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lasketaan kunkin tyyppisten tai kokoisten havaintojen lukumäärä aineistossa. Numeeristen muuttujien osalta ei ole aina kätevää laskea

³⁸ Keinänen – Väättänen 2015, s. 12.

³⁹ Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 27.

⁴⁰ Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021, s. 43.

⁴¹ Hallituksen esityksiä voidaan käyttää empiirisen tutkimuksen aineistona. Hallituksen esitykset ovat yhteiskunnan kannalta merkittävässä asemassa, sillä ne muun muassa toimivat kanavana, jonka kautta parlamentit, kansalaiset ja sidosryhmät voivat seurata lainsäädäntöprosessia ja osallistua siihen. (Alasuutari 2021, s. 248–249.)

⁴² Keinänen – Väättänen 2015, s. 12.

⁴³ Keinänen ja Väättäsen mukaan aineiston analyysi on aineiston huolellista lukemista, tekstimateriaalin järjestämisestä sekä sisällön ja tekstin rakenteiden erittelemistä ja uudelleen jäsentämisestä. Olennaista on pohtia muun muassa aineiston sisältöä ja sitä, mistä aineisto kertoo. Analyysi voi käsittää myös tekstin aineiden luokittelua erilaisten teemojen mukaan. Aineistoa analysoimalla on tarkoitus tiivistää aineiston sisältöä ja tarkastella tutkimusongelman kannalta keskeisten seikkojen ilmentymistä tekstissä. (Keinänen – Väättänen 2015, s. 14.)

⁴⁴ Puusa 2020, s. 149.

⁴⁵ Tuomi – Sarajärvi 2009, s. 93.

⁴⁶ Nummenmaa 2023, s. 59.

frekvenssejä, koska erikokoisia havaintoja voi olla huomattava määrä. Tällöin havainnot voidaan luokitella eri suuruusluokkiin.⁴⁷

Tuloksia voidaan myös esittää graafisessa muodossa, ja erityisesti frekvenssijakauman esittämiseen pylväsdiagrammi soveltuu yleensä parhaiten. Graafisen esityksen avulla voidaan tulokset havainnollistaa helposti, ja kuvaajaan voidaan tarvittaessa sisällyttää paljon informaatiota.⁴⁸ Frekvenssijakauman ohella aineiston analyysin käytetään ristiintaulukointia. Ristiintaulukoinnilla tarkoitetaan kahden kategorisen muuttujan välistä yhteisjakautumaa, jonka lopputulos, kaksiulotteinen frekvenssijakauma, esitetään kontingenssitauluksi kutsuttavassa taulukossa.⁴⁹ Aineiston käsittely ja analyysi on osittain tehty SPSS-ohjelmalla. Aineiston luokittelurunko on sijoitettu tutkielman liitteeseen 2.

Tutkielma koostuu johdantoluvusta, viidestä käsittelyluvusta ja päätösluvusta. Johdannon jälkeen luvussa kaksi tarkastellaan muun muassa parlamentarismia ja vallanjaon periaatteita sekä hahmotellaan poliittisen harkinnan käsitettä. Luvussa kolme paneudutaan hallituksen esitykseen ja sen peruuttamiseen eritoten lainopillisesta näkökulmasta. Lukuun sisältyy myös oikeushistoriallinen osuus, jossa käsitellään hallituksen esityksen peruuttamisen sisällyttämistä Suomen valtiosääntöön. Luku neljä käsittelee eduskunnan roolia hallituksen esityksen käsitteijänä. Luvut viisi ja kuusi keskittyvät empiirisen aineiston analysointiin. Luku viisi tarkastelee hallituksen esityksen peruuttamisen historiallista kehityskulkua ja peruuttamiseen liittyviä yhteiskunnallisia konteksteja. Luvussa kuusi analysoidaan peruutettuja hallituksen esityksiä erityisesti määrällisten tutkimusmenetelmien avulla. Tutkielman päättää luku seitsemän, jossa vastataan tutkielman tutkimuskysymyksiin.

⁴⁷ Nummenmaa 2023, s. 60–61.

⁴⁸ Nummenmaa 2023, s. 76–77.

⁴⁹ Nummenmaa – Holopainen – Pulkkinen 2019, s. 43.

2 VALTIOSÄÄNNÖN JA POLITIIKAN KÄSITTEISTÄ

Parlamentarismin⁵⁰ klassinen määritelmä juontaa juurensa 1800-luvun puolivälin Englantiin. Määritelmän mukaan parlamentaarille hallitukselle oli ominaista, että kruunulle kuuluvaa valtaa käytettiin ministerien kautta. Ministerit olivat vastuussa siitä, miten valtaa käytettiin, ja ministerien katsottiin olevan oikeutettuja hoitamaan virkaansa vain niin kauan kuin he nauttivat parlamentin ja erityisesti parlamentin alahuoneen luottamusta.⁵¹ Englannissa parlamentaarinen järjestelmä perustettiin, ja sitä kehitettiin pääasiassa perustuslaillisten sopimusten avulla. Sen sijaan muissa Euroopan demokraattisissa maissa parlamentarismi perustui alusta alkaen kirjoitettuihin perustuslaillisiin säädöksiin, vaikkakin säädökset tarjosivat vain yleiset puitteet valtiollisten instituutioiden välisten perinteisten suhteiden kehittämiseksi. Näillä suhteilla eli parlamentaarisilla säännöksillä, vaalilaeilla ja poliittisen järjestelmän rakenteilla on kaikkialla merkittävä rooli parlamentaarisen mallin muotoutumisessa.⁵² Parlamentarismin vaaka poliittisena järjestelmänä saavutettiin kuitenkin vasta toisen maailmansodan jälkeen. Parlamentarismin historia on hidasta kehitystä, jossa toimijat ovat tehneet pieniä mukautuksia muuttuvien aineellisten olosuhteiden ja uusien poliittisten voimien edessä.⁵³

Jaakko Nousiainen määrittelee parlamentarismin⁵⁴ kansanvaltaisen vallankäytön keinoksi sekä vallanvaihdon mekanismiksi poliittisen kilpailun ja vapaan valinnan yhteiskunnissa. Parlamentaarisisissa järjestelmissä hallitusvaltaa käyttävät ministeristöt ovat poliittisesti vastuunalaisia parlamentille, eli ministeristön täytyy nauttia parlamentin luottamusta. Luottamuksella tarkoitetaan parlamentin enemmistön aktiivista hallituksen tukemista – tai sen passiivista sieppämistä. Mikäli parlamentti menettää luottamuksen hallitukseen tai sen jäseneen on seurauksena hallituksen tai sen jäsenen ero. Monipuoluejärjestelmässä ei kuitenkaan voida aina puhua todellisesta luottamussuhteesta. Vähemmistöhallitukset eivät juuri nauti parlamentin enemmistön positiivista luottamusta, koalitiohallituksessakin luottamus annetaan lähinnä oman

⁵⁰ ”Parlamentarismi” oli alun perin halventava termi. Termin merkitys on vaihdellut eri yhteyksissä. Joissakin tapauksissa parlamentarismilla viitataan yleisesti nykyaikaisiin parlamentteihin riippumatta niiden poliittisesta merkityksestä. Suppeassa merkityksessä parlamentarismi on samaistettu käytäntöön, jossa hallitusta vastaan esitetään parlamentissa epäluottamuslause. Toisen maailmansodan jälkeisessä valtiotieteessä on käytetty laajasti parlamentarismin suppeaa määritelmää. (Palonen – Rosales 2015, s. 20.)

⁵¹ Bradley – Pinelli 2012, s. 650.

⁵² Bradley – Pinelli 2012, s. 653.

⁵³ Cheibub – Rasch 2022, s. 472.

⁵⁴ Parlamentarismi on alun perin kehittynyt vastavoimaksi henkilökohtaisen kuningasvallan väärinkäytöksille. Väärinkäytösten estämiseksi sekä hallitsijan ja kansanedustuslaitoksen välisten ristiriitojen välttämiseksi tehtiin hallitsijan vastuunalaisen neuvonantajien kokoonpano riippuvaiseksi kansaneduskunnasta. Parlamentaarisen hallitustavan periaatteet syntyivät Englannin valtiollisessa elämässä vuosien 1688–1835 aikana. Neuvonantajista muodostunut kabinetti kehittyi ministeriöksi ja tuli yhä vähemmän riippuvaiseksi hallitsijasta sen jälkeen kun kuningas ei enää osallistunut ministeriön kokouksiin. Ministerien oikeudellisen vastuunalaisuuden vakiinnuttua alkoi valtiosääntöä hallita yhä enemmän parlamentaarinen ministerinvastuu. (Ståhlberg 1927, s. 11.)

puolueryhmän edustajille. Nousiaisen mukaan parlamentarismia voidaan kuvata⁵⁵ järjestelmäksi, jossa hallitukset edustavat parlamentin tiettyjä ajatussuuntia ja ovat velvollisia eroamaan joutuessaan ristiriitaan parlamentin enemmistön kanssa.⁵⁶ Parlamentaarinen järjestelmä perustuu siihen, että parlamentin enemmistö tukee ja ylläpitää hallitusta. Enemmistö puolustaa yhteistä ohjelmaansa opposition vaihtoehtoista ohjelmaa vastaan. Parlamentaarisen ajattelutavan mukaan enemmistö luottaa hallitukseen, jolloin hallituspuolueiden edustajat eivät kritisoi, vaan sen sijaan varjelevat hallitusta. Kritiikki- ja valvontatehtävä on osoitettu oppositiolle. Toisen ajattelutavan mukaan kaikki edustajat ovat velvollisia valvomaan ja tarvittaessa esittämään kritiikkiään eduskunnan täysitunnossa ja julkisuudessa.⁵⁷

Parlamentarismi on toimenpanovallan ja lainsäädäntövallan välille tasapainoa luova poliittinen järjestelmä. Hallituksen politiikka ei *Jaakko Husan* mukaan kuitenkaan ole parlamentista riippuvaista, vaikkakin sen on noudatettava parlamentin määrittelemiä poliittisia suuntaviivoja. Mikäli valtasapaino järkkyy, voi parlamentti tasapainottaa tilannetta antamalla epäluottamuslauseen. Parlamentarismille poliittisena järjestelmänä on tyypillistä kansanedustuselinkeskeisyys.⁵⁸

2.1 Parlamentarismi Suomessa

Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista⁵⁹. Pykälän 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Edelleen 2 momentin⁶⁰ mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Yksi perustuslakiuudistuksen pää tavoitteista oli kehittää Suomen perustuslakia parlamentarismien periaatteita korostamaan suuntaan⁶¹. Parlamentarismien konkreettisina takeina toimivat perustuslain säännökset valtioneuvoston muodostamisesta (61 §), hallitusohjelman tiedottamisesta eduskunnalle (62 §), välikysymysmenettelystä (43 §) sekä valtioneuvoston tiedonannosta ja selonteosta (44 §). Luottamusvaatimus toteuttaa parlamentarismien periaatetta. Parlamentarismi vaikuttaa hallituksen

⁵⁵ Nousiainen jättää tämän määritelmän ulkopuolelle niin sanotut toimitusministeristöt.

⁵⁶ Nousiainen 1998, 233–234.

⁵⁷ Aula 2003, s. 123.

⁵⁸ Husa 1997, s. 239, 241.

⁵⁹ Jyräni kritisoi perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa parlamentarismien kuvauksen puuttumista perustuslain 3 §:stä. Parlamentarismien kuvauksen katsotaan tulevan katetuksi ainoastaan ilmauksella ”valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta”. Jyränin mukaan ilmaisu on suppea ja ”jättää Suomen siihen puoliparlamentaariseen tilaan, joka on vallinnut v. sta 1919”. (Jyräni 1998a, s. 1.) Perustuslain 3 §:n parlamentarismien niukka määrittely on sinänsä erikoista, sillä lain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 24) koettiin ongelmalliseksi parlamentarismien korostamisen puuttuminen hallitusmuodosta. Esitöissä todettiin valtiojärjestyksen perusteita koskevaa lukua olevan perusteltua täydentää parlamentarismia koskevalla yleisellä säännöksellä.

⁶⁰ Säännös on tulkintaa ohjaava ja periaatteellinen. Hallitusvalta ja päätösvaltasuhteiden toteutuminen presidentin ja valtioneuvoston kesken on määriteltä tarkemmin muualla perustuslaissa. (Saraviita 2000, s. 81.)

⁶¹ HE 1/1998 vp, s. 37.

päätöksiin: hallitus pyrkii tekemään päätökset siten, että erovelvollisuus voidaan välttää. Hallituksen valtaoikeuksien käyttämistä toteutetaan näin eduskunnan enemmistön hyväksymällä tavalla.⁶² Puhtaasti parlamentarismin näkökulmasta tarkasteltuna valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena voidaan pitää lainsäädäntötyön johtamista sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista.⁶³

Pelkät oikeussäännöt eivät kuitenkaan yksin mahdollista hallitusten toimintaa, eikä niiden valta perustu pelkästään valtiosääntöön⁶⁴. Parlamentaarisisissa järjestelmissä hallituksen valta on aina riippuvainen parlamentin tuesta. Hallitus, joka nojaa riittävään enemmistöön parlamentissa, voi helpommin saada toteutettua omaa politiikkaansa ja hyväksyttyä lakiehdotuksensa, kun taas vähemmistöön nojaavat hallitukset joutuvat useammin taipumaan parlamentin vaatimusten edessä.⁶⁵ Hallitus on edellä todetusti riippuvainen eduskunta luottamuksesta, mutta myös eduskunta on monin tavoin riippuvainen hallituksesta. Eduskunnan ja hallituksen välistä suhdetta määrittää erityisesti se, millainen hallitus on vallassa. Eduskunnan asema on sitä heikompi mitä suurempi osuus kansanedustajista kuuluu hallituspuolueeseen. Ylisuuret enemmistökoalitiot ovat Suomessa yleisiä, vaikka lepäämäänjättämismekanismien poistuminen on vähentänyt tarvetta laajoille parlamentaarille koalitiioille.⁶⁶

Hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutussuhde on sidottu puoluerakenteeseen ja puoluesuhteisiin. Parlamentaarinen elämä oli Suomessa 1980-luvulle asti läntisiin naapurimaihin verrattua epävakaa ja lyhytjännitteistä. Hallitukset olivat heikkoja, hajanaisia ja lyhytaikaisia. Suomalaista parlamentarismia leimasivat muun muassa hallitusten hajoamiset ja tilapäishallitukset, jotka Nousiaisen mukaan olivat terveelle parlamentarismin vierailla ilmiöillä. Eduskunnassa oli vaikea synnyttää toimintakykyisiä enemmistökoalitioita, jolloin enemmistöpohjalleen rakentuvan hallituksen asema ei ollut vankka.⁶⁷ Hallitusmuodon aikaisessa toteutuksessa tasavallan presidentille uskotut valtaoikeudet olivat laadultaan ja laajuudeltaan sellaiset, että voitiin puhua teoreettisesta normaaliparlamentarismista eroavasta erityislaatuista suomalaisen parlamentarismin järjestelmästä. Tämä järjestelmä pyrki *Veli Merikosken* mukaan

⁶² Saraviita 2000, s. 84.

⁶³ HE 1/1998 vp, s. 38.

⁶⁴ Parlamentarismin idealle on ominaista sääntelyn vähäisyys. Normitasolla ei ilmaista tosiasiallista vaikutusvaltajärjestelmää, jossa hallituksen poliittiset linjaukset ja eduskuntaenemmistöjen muodostamat ratkaisut syntyvät. Laki myös vaikenee poliittisten voimien kiistattomasta ja huomattavasta vaikutuksesta valtiolinten päätöksiin. (Saraviita 2000, s. 84.)

⁶⁵ Husa 1997, s. 160.

⁶⁶ Isaksson 2017, s. 158.

⁶⁷ Nousiainen 1998, 256–257.

sulauttamaan yhteen kahta vastakkaista aineista – hallitusvallan perustumista kansanedustuslaitokseen ja tasavallan presidentin itsenäistä vallankäyttöä.⁶⁸ Voitaneen katsoa, että tämä normaaliparlamentarismisille vastakkainen asetelma korostui entisestään juuri presidentti Urho Kekkosen aikana, sillä hallitusmuodon alkuvaiheissa parlamentarismi nähtiin jossain määrin toisenlaisesta näkökulmasta. *K.J. Ståhlbergin* mukaan Suomessa vallitsevissa oloissa säännös parlamentaarisesta hallitustavasta lujitti hallitusta, ja juuri parlamentarismien ansiosta presidentille oli voitu antaa verrattain itsenäinen asema ja laajat valtaoikeudet⁶⁹.

Suomen siirryttyä perustuslakiuudistuksen myötä semipresidentialismista parlamentarismiin suuntaan, hallituksen asema on merkittävästi muuttunut. Toisen maailmansodan jälkeisen kauden hallituksia voidaan pitää pääosin presidentin hallituksina, aina Mauno Koiviston ensimmäiseen hallitukseen asti.⁷⁰ Valtiosäännön 1980-luvulla alkanut parlamentarisoituminen ilmeni presidentin valtaoikeuksien kaventumisen ohella esimerkiksi valtioneuvoston muodostamisen muuttumisena presidenttivetoisesta järjestelmästä eduskuntapainotteiseksi. Lisäksi presidentin päätöksentekomenettelyä muutettiin siten, että presidentti tuli päätöksenteossaan aiempaa vahvemmin sidotuksi valtioneuvoston myötävaikutukseen. Tärkeimpänä muutoksena *Veli-Pekka Viljanen* pitää valtioneuvoston aseman huomattavaa vahvistumista tasavallan presidenttiin verrattuna. Perustuslakiuudistuksen myötä puoliparlamentaarinen hallitusjärjestelmä on alkanut muistuttaa pitkälti länsieurooppalaista normaaliparlamentarismia.⁷¹

Eurooppalaisissa maissa vallitsee politiikan hallitusvetoisuus, joka ilmenee parlamenttien heikentymisenä⁷². *Tapio Raunion* ja *Matti Wibergin* mukaan myös Suomessa eduskunnan asema on heikentynyt suurten laajapohjaisten hallitusten vuoksi, vaikkakin sen perustuslaillinen asema on vahvistunut.⁷³ Jyräki toteaa parlamentarismien saattavan tosiasiallisesti johtaa lainsäädäntövallan ja hallitusvallan yhdentymiseen, sillä nykyaikana lainsäädäntötoimien sisälöstä on tullut keskeinen hallituspolitiikan kohde. Lainvalmistelu kuuluu kansanedustajien muodollisesta aloitevallasta riippumatta käytännössä kokonaan hallitukselle, jolloin siitä tulee

⁶⁸ Merikoski 1969, s. 47.

⁶⁹ Ståhlberg 1927, s. 46.

⁷⁰ Wiberg 2009, s. 17.

⁷¹ Viljanen 2003, s. 1174.

⁷² Parlamentarismien tilasta puheen näkökulmasta ks. Pekonen 2011, s. 218.

⁷³ Raunio – Wiberg 2014, s. 11.

sekä lainsäädäntö- että hallitusvallan tosiasiallinen subjekti. Parlamentaarinen järjestelmä johdattaa siten monistisessa⁷⁴ muodossaan tosiasiassa helposti valtiovallan keskittymiseen, joka kuitenkin on valtiosääntönormien mukaan tavallisesti avoimempaa kuin vallankäyttö presidenttivetoisessa dualistisessa järjestelmässä.⁷⁵ Perustuslain pohjautuessa dualistiseen muotoon ei suomalainen parlamentarismi ole kuitenkaan täysin omaksunut länsieurooppalaista monistista muotoa.⁷⁶

Toimeenpanovaltaa käyttävän valtioneuvoston siirryttyä pois tasavallan presidentin vaikutusalueelta eduskunnan läheisyyteen, uskottiin siirron vahvistavan myös eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Parlamentaarisessa järjestelmässä hallituksen ja eduskunnan välinen valtasuhde perustuu ensisijaisesti luottamusvaatimukseen. Uuden perustuslain mahdollistamat todelliset valtiosääntökäytännöt voivat *Panu Minkkisen* mukaan kuitenkin osoittaa, että luottamusvaatimus ei ole riittävä edellytys tehokkaalle parlamentaariselle valvonnalle vallaanjan näkökulmasta. Eduskunnan valta lakien säätäjänä on tosiasiassa rajoitettu ja rajoittunut hallitusohjelmien toteutukseen, ja sen asemaa heikentää lisäksi hallituksen tosiasiallinen monopoli lainsäädäntöaloitteiden alullepanijana. Suomalainen parlamentarismi on näin ollen myös hallitustenemmistön valtaa. Uhkana on tällöin, että eduskunnan ainoana tehtävänä on perustuslaillisten mekanismien pintapuolinen visualisointi. Minkkisen mukaan hallitusvetoista valtiosääntöä luonnehtii parlamentarismien demokratiavaje.⁷⁷

Oikeuskirjallisuudessa ei ole tarkasteltu hallituksen esityksen peruutusoikeuden soveltuvuutta parlamentaariseen järjestelmään. Riepulan mukaan peruutusoikeuden tarkasteleminen parlamentarismien kriteereiden valossa ei edes olisi hyödyllistä. Tärkeämpänä sen sijaan voidaan pitää peruutusoikeuden käytännön tutkimista: minkälaisia vaikutuksia peruutusoikeuden käytöllä on ollut hallituksen ja eduskunnan suhteisiin parlamentarismien näkökulmasta, ja miten vaikutukset ovat tosiasiassa ilmenneet. Riepula toteaa peruutusoikeuden käytön ja parlamentarismien yhteensoveltuvuutta koskevien kysymysten nousseen yllättävän usein esille käytännön päätöksentekotilanteissa. Näin on tapahtunut erityisesti silloin, kun peruutusvaltaa on käytetty hallituksen ja eduskunnan välisen erimielisyyden ratkaisemiseen.⁷⁸

⁷⁴ Parlamentarismi voidaan jakaa monistiseen ja dualistiseen muotoon. Jälkimmäisessä sekä valtionpäämies että parlamentti voivat kumpikin pakottaa hallituksen eroamaan. Monistisessa parlamentarismien mallissa parlamentilla on yksinomainen oikeus valvoa hallitusta poliittisesti, jolloin hallitus toimii kokonaan parlamentin luottamuksen varassa, valtionpäämiehen jättäessä tosiasialliset valtuutensa poliittisesti vastuunalaisen hallituksen käyttöön. (Jyräki 2003, s. 153–155.)

⁷⁵ Jyräki 2000, s. 65–66; Jyräki 2003, s. 153.

⁷⁶ Viljanen 2003, s. 1174.

⁷⁷ Minkkinen 2015, s. 24–25.

⁷⁸ Riepula 1975, s. 81.

2.2 Vallan kolmijaosta

Keskeisiä valtiosääntöperiaatteita ja oppirakennelmia voidaan tutkia osana sekä poliittista että oikeudellista kulttuuria. Tämä koskee myös vallanjaon periaatetta. Vallanjako-oppi on siten poliittinen ja myös oikeudellinen oppi.⁷⁹ Vallan kolmijaolla tarkoitetaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan jakamista erillisille ja riippumattomille elimille. Tällaisen erottelun katsotaan rajoittavan hallituksen mielivaltaisten toimien mahdollisuutta, koska lakien säätämiseen, täytäntöönpanoon ja hallinnointiin tarvitaan kaikkien kolmen vallankäyttäjän hyväksyntä.⁸⁰ Vallanjako-oppi juontaa juurensa antiikin maailmaan, jossa kehitettiin käsitteitä hallituksen tehtävistä sekä teorioita sekahallinnosta ja tasapainoisesta hallituksesta. Nämä olivat keskeisiä elementtejä vallanjako-opin kehittämisessä. Niiden välittyminen keskiaikaisten kirjoitusten kautta Englannissa vallinneiden perustuslaillisten ajatusten perustaksi mahdollisti sen, että vallanjako-oppi kehittyi vaihtoehtoiseksi hallinnon osien asianmukaista niveltämistä koskevaksi muotoiluksi.⁸¹

Ensimmäisen modernin muotoilun vallan kolmijako-opista esitti ranskalainen filosofi Montesquieu teoksessaan *De l'esprit des lois*⁸² (1748), vaikkakin englantilainen filosofi John Locke oli jo aiemmin esittänyt, että lainsäädäntövalta olisi jaettava kuninkaan ja parlamentin kesken. Montesquieun väite, jonka mukaan vapaus turvattiin tehokkaimmin vallanjaolla, sai vaikutteita Englannista, vaikka hänen tulkintansa Englannin poliittisista realiteeteista onkin sittemmin kiistelty. Montesquieun teoksella oli laaja vaikutusvalta, erityisesti Amerikassa, jossa se vaikutti merkittävästi Yhdysvaltain perustuslain laatimiseen.⁸³ Montesquieun näkemystä vallanjaosta käytetään edelleen poliittisessa keskustelussa, vaikka se onkin hahmoteltu 1700-luvun ranskalaisen yhteiskunnan voimasuhteita koskevaksi. Jaottelu on kuitenkin nykyaikana muodollinen, kun se Montesquieulle oli sisällöllinen.⁸⁴

Suomen valtiosäännössä vallanjako-oppi ilmenee perustuslain 3 §:ssä. Lainkohdan mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, toimeenpanovaltaa tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain esitöiden mukaan pykälän lähtökohtana on perinteinen vallanjako lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan välillä. Lainkohdan tarkoituksena ei kuitenkaan ole valtion perustoimintoja erottelu ja jakaminen

⁷⁹ Tuori 2005, s. 1024.

⁸⁰ Britannica Academic.

⁸¹ Vile 1998, s. 3.

⁸² Suom. Lakien henki.

⁸³ Britannica Academic.

⁸⁴ Berndtson 2008, s. 229. Nykyaikaisissa valtiosääntöisissä järjestelmissä lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta on järjestetty hyvin eri tavoin, ja vallanjako-oppi on näin ollen menettänyt suuren osan alkuperäisestä joustamattomuudestaan ja dogmaattisesta puhtaudestaan. (Britannica Academic).

täydellisessä ja puhtaassa muodossa. Säännös toimii siten yleisenä lähtökohta, ja sitä täydennetään perustuslain muilla säännöksillä. Pykälän 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka myös päättää valtion talousarviosta. Säännös ilmentää eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.⁸⁵

Kaarlo Tuorin mukaan vallanjakoa voidaan tarkastella funktionaalisessa, organisatorisessa, henkilöllisessä ja menettelyllisessä merkityksessä. Funktionaalinen vallanjako on näistä merkityksellisin, sillä jälkimmäisistä on tarkoituksenmukaista keskustella vasta kun kolmijakopin mukaiset toiminnot, eli lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttö on ensin erotettu toisistaan. Organisatorinen vallanjako eriyttää valtiokoneiston organisatorisia asemia, ja niitä täsmentäviä kompetensseja. Henkilöllisessä vallanjaossa on kyse näissä organisatorisissa asemissa toimivista henkilöistä. Menettelyllinen vallanjako keskittyy funktionaalisen vallanjaon mukaisissa valtiotehtävissä noudatettavaan menettelyyn.⁸⁶ Tuori erottaa valtiosääntödogmaattisessa tarkastelussa yksittäiset valtiosääntöoikeudelliset tulkintakysymykset ja vallanjakodoktriinin. Ensimmäinen liittyy perustuslain tulkintaan ja jälkimmäinen vallanjako-oppiin, joka antaa tulkintaongelmiin esiyymärryksen sekä käsitteelliset ja normatiiviset keinot. Vallanjako-oppi on kuitenkin myös osa poliittista kulttuuria, ja tulkintatilanteissa voi usein olla vaikeaa määritellä oikeudellisen ja poliittisen välistä rajanvetoa.⁸⁷

Vallanjako-opin yhteydessä onkin tarkasteltava oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallis-poliittisen todellisuuden välisiä suhteita. Vallassa on tässä yhteydessä kyse ensisijaisesti toimivallasta eikä niinkään tosiasiallisesta yhteiskunnallis-poliittisesta vallasta. Vallanjakopin mukaisten toimivaltasuhteiden perusteella ei suoraan voida päätellä valtioelinten tai niissä vaikuttavien poliittisten tai yhteiskunnallisten ryhmittymien todellisia valtasuhteita. Vallanjaon valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on erotettava tosiasiallisia valtasuhteita koskevasta politiikan tutkimuksen tai poliittisen historian näkökulmasta.⁸⁸

Lainsäätäjän ja toimeenpanokoneiston välisissä suhteissa on kaksi perustavaa valtiosääntöistä ongelmaa: voiko lainsäätäjä, eli eduskunta tehdä toimeenpanovallan käyttämiseksi luonnehdittavia päätöksiä, ja voivatko toimeenpanovallan elimet puolestaan käyttää lainsäädäntövaltaa tekemällä lopullisia päätöksiä oikeussääntöjen antamisesta. Lainsäätäjän ja hallitusvaltaa käyttävien elinten mahdollisuudet vaikuttaa toistensa toimintaan perustuslain 3 §:n määrittelemillä alueilla näyttävät sen sijaan nykyisessä valtiosääntötilanteessa varsin ongelmattomilta.

⁸⁵ HE 1/1998 vp, s. 75.

⁸⁶ Tuori 2005, s. 1027–1030.

⁸⁷ Tuori 2005, s. 1030.

⁸⁸ Tuori 2005, s. 1030.

Valtioneuvosto ja välillisesti myös tasavallan presidentti ovat jo vallanjaosta säätävässä perustuslain 3 §:ssä vahvistetun parlamentarismien periaatteen mukaisesti riippuvaisia eduskunnasta. Perustuslain lainsäädäntöä koskeva 6 luku ja valtionaloutta koskeva 7 luku taas saattavat eduskunnan päätöksenteon riippuvaksi hallituksen esityksistä, ja niitä edeltävästä viranomaisvalmistelusta. Vastavuoroinen riippuvuus ja yhteistyö ilmenee myös suhtautumisessa henkilölliseen vallanjakoon. Suomen valtiosääntö ei aseta esteitä sille, että henkilö on samanaikaisesti kansanedustaja ja valtioneuvoston jäsen.⁸⁹

Minkkinen käsittelee artikkelissaan Valta, sen jakaminen, ja parlamentarismi : PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa, vallanjako-oppia erilaisesta näkökulmasta kuin Tuori. Minkkisen mukaan valtiosääntöteoria tuo dynaamisen näkökulman vallanjaon tutkimiseen, sillä sitä harjoitetaan perustuslaissa vahvistettujen toimivaltanormien ja todellisten valtiosääntökäytäntöiden rajoitusten puitteissa. Minkkinen kutsuu lähestymistapaansa poliittiseksi valtiosääntöteoriaksi. Perustuslaillisten vallankäytön normien ja valtiollisten instituutioiden todellisten valtasuhteiden välille jää jännitteinen alue, jossa vallanjako ja siihen liittyviä ilmiöt toteutuvat.⁹⁰ Vallanjaon osalta perustuslakiuudistuksessa hyväksytty parlamentarismien periaate on Minkkisen mukaan siirtänyt konsensuskeskeisen järjestelmän painotuksen kohti strategisempaa johtamista, jolloin valta painottuu pääministerin puoleen, eduskunnan jäädessä yhä enemmän passiivisen kumileimasimen⁹¹ roolissa. Pääministeri johtaa tosiasiallisesti koko eduskuntaa enemmistön tuen ja ryhmäkurin avulla. Toisin kuin televisioitavat eduskunnan täysistunnot ja muut julkiselle pinnalle heijastuvat mekanismit, eivät hallituksen poliittisesti merkitykselliset toimintatavat juuri kuulu kansalaisvalvonnan alle.⁹² Edellä todettu pätee myös prosessiin, joka tapahtuu ennen hallituksen esityksen peruuttamista valtioneuvoston yleisistunnossa.

2.3 Poliittisesta harkinnasta ja päätöksenteosta

Perustuslain esitöissä todetaan, ettei hallituksen esityksen peruuttamiselle ole asetettu sisällöllisiä vaatimuksia, vaan päätös esityksen peruuttamisesta perustuu hallituksen poliittiseen harkintaan.⁹³ Poliittinen harkinta on osa politiikkaan liittyvän päätöksenteon prosessia, mutta tällaista harkintaa voi sisältyä myös viranomaisten päätöksentekoon. Poliittinen harkinta ei ole sidottua, eli oikeudellista harkintaa, vaan sitä ohjaa tarkoituksenmukaisuus.⁹⁴

⁸⁹ Tuori 2005, s. 1046.

⁹⁰ Minkkinen 2015, s. 5–6. Artikkelin työhypoteesina oli, että perustuslakiuudistuksessa omaksuttu parlamentarismikäsite olikin tosiasiaassa kasvattanut toimeenpanovaltaa nimellisesti käyttävän valtioneuvoston tosiasiallista valtaa demokraattisesti valitun eduskunnan kustannuksella.

⁹¹ Ks. myös Pekonen 2011, s. 122.

⁹² Minkkinen 2015, s. 19–20, 23–24.

⁹³ HE 1/1998 vp, s. 122.

⁹⁴ Jyränki 1997a, s. 85.

Poliittinen harkinta tarkoittaa yhtäältä valintaa ja sitoutumista tiettyyn toimintaan ja toisaalta ajattelutapaa, joka näkyy poliittisessa päätöksenteossa ja muokkaa poliittisen päätöksenteon mallia. Ajattelutapa liittyy siihen, millaisiin ideoihin ja kategorioihin uskotaan, ja miten niitä tulkitaan ja luokitellaan. Ajatuksen sisältö koostuu hyväksytyistä kuvailevista, selittävästä tai määräävistä lausekkeista. Poliittinen ideologia on tämän sisällön keskeinen osa-alue. Poliittiset päätöksentekoryhmät ovat tyypillisesti sekoitus erilaisia ajattelutapoja. Poliittinen harkinta kuvaa siten sitä painotettua ajattelutapojen yhdistelmää, jonka avulla poliitikot muun muassa määrittelevät sen, miten he kohtaavat tietyn tilanteen tai ongelman, tulkitsevat liittolaisiaan ja vastustajiaan, ymmärtävät rajoituksia tai mahdollisuuksia, hahmottavat asioiden välisiä yhteyksiä ja suhteuttavat toiminnan syyt politiikan tavoitteisiin.⁹⁵ Toimintaan sitoutuminen poliittisen harkinnan kautta on muutakin kuin olosuhteiden arviointia ja keinojen valitsemista ensisijaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Se on myös sosiaalinen ja poliittinen prosessi, jossa päätetään, mikä on mahdollista, mielekästä, sopivaa tai hyväksyttävää, ja miten näitä valintoja perustellaan. Arvostaminen, arviointi, päätös ja sitoutuminen ovat kriittisiä näkökohtia harkinnassa. Poliittista harkintaa edellyttävissä tilanteissa ei ole olemassa mitään tiettyä sääntöä tai periaatetta, jota päätöksentekijän tulisi noudattaa.⁹⁶

Eduskunnassa ja hallituksessa ratkaisut tehdään usein henkilökohtaisten käsitysten sijaan puolueiden näkökohdista käsin.⁹⁷ Lisäksi virallisen valtiokoneiston ulkopuoliset tahot kuten työmarkkinajärjestöt voivat painostaa tai manipuloida ratkaisuja. Eduskunta on joka tapauksessa puoluepolitiikan keskeinen näyttämö. Koska hallituksen asema on parlamentaaristen periaatteiden vuoksi eduskunnan luottamuksesta riippuva, sääntelevät valtiosäännön normit suuressa määrin poliittisen järjestelmän rakennetta ja toimintaa. Tästä huolimatta valtiosääntö ei juurikaan pysty vaikuttamaan poliittisen päätöksentekoprosessin ytimeen asti.⁹⁸ Eduskunnan päätösvaltaan verrattuna hallitusvallan käytölle on ominaista, että päätökset tehdään tietyiltä osin ”suljetuin ovin”. Yleisöllä tai tiedotusvälineillä ei ole mahdollisuutta selvittää, minkälaisia keskusteluita päätösten tiimoilta on käyty. Ongelma ei niinkään ole valtioneuvoston yleisintuntoa ja presidentin esittelyä koskeva, sillä näissä tilaisuuksissa ei juurikaan käydä keskuste-

⁹⁵ 6/2011, s. 2.

⁹⁶ 6/2011, s. 2.

⁹⁷ Puoluedemokratiassa puolueiden ja eritoten puolueiden johdon väliset neuvottelut ovat päätösten suhteen merkittävämpiä kuin edustajien välinen deliberointi. Nämä neuvottelut eivät dialogisuudestaan huolimatta ole diskursiivisia tai julkisia. (Pekonen 2011, s. 36.)

⁹⁸ Kastari 1973, s. 197–198. Kastarin voidaan tulkita tarkoittavan, että valtiosääntö ei voi kaikenkattavasti ulottua sääntelemään sitä, miten poliittinen valta ja poliittiset prosessit reaali maailmassa toimivat. Samoin Jyränki 2003, s. 224.

lua. Yleisöjulkisuuden kannalta ongelmallista on sen sijaan esimerkiksi hallituksen iltakoulussa⁹⁹, valtioneuvoston ministerivaliokunnissa ja erilaisissa ministerityöryhmissä käytyjen keskustelujen salaisuus. Näistä todellisista päätöksentekotilanteista ei ulkopuolisilla ole mahdollisuutta saada tietoja. Hallitusvallan käytön osalta tiedonsaanti perustuu valtioneuvoston pöytäkirjoihin ja esittelyyn liittyviin asiakirjoihin sekä valtioneuvoston omilla ehdoillaan toteuttamaan tiedottamiseen.¹⁰⁰

Hallitusten poliittisten päätösten selittäminen on osoittautunut haasteelliseksi. Useimmissa lähestymistavoissa hyväksytään, että päätöksenteon olosuhteet, tavat ja rajoitukset vaikuttavat päätösten sisältöön. Kiistanalaista sen sijaan on se, millä mekanismeilla päätökset muotoutuvat, ja missä määrin edellä mainitut tekijät vaikuttavat niiden sisältöön.¹⁰¹ *Jan-Magnus Jansson* määrittelee poliittiset prosessit tapahtumasarjoiksi, jotka päättyvät poliittisiin ratkaisuihin eli päätöksiin. Poliittinen ratkaisu voi olla myös negatiivinen päätös eli toimenpiteistä pidättäytyminen, vaikka aloite olisi jo tehty. Lopullisena pidettyä päätöstä edeltää ryhmä valmistelevia päätöksiä, joilla voi olla poliittisesti laajakantoisia seurauksia.¹⁰²

Keskustelun käyminen on osa päätöksentekoprosessia aina virallisista instansseista tiedotusvälineisiin. Keskustelu on demokraattisessa ideologiassa voimakkaasti korostunut. Sen vastapainona ovat salaiset neuvottelut, joiden merkitys korostuu silloin, kun asiassa halutaan päästä tulokseen. Julkisen keskustelun ja salaisten neuvotteluiden välillä ei kuitenkaan ole vastakohitaisuutta, sillä niillä on erilaiset funktiot. Julkisen keskustelun tavoitteena on yhteiskunnalliseen mielipiteeseen vaikuttaminen ja informaation välittäminen. Salaisen keskustelun päämääränä on sen sijaan sopimukseen pääseminen sellaisten henkilöiden tai ryhmien välillä, jotka jo tietävät toistensa julkiset argumentit.¹⁰³

⁹⁹ Hallituksen iltakoulu juontaa juurensa vuoteen 1937, jolloin pääministeri A.K. Cajander alkoi keskiviikkoiltaisin kutsua ministereitä luokseen keskustelemaan tärkeimmistä seuraavan päivän istunnossa esille tulevista asioista. Pääministerin rehtorimaisen olemuksen vuoksi tilaisuudet saivat nimen iltakoulu. (Kastari 1969, s. 220–221.) Tutkielmassa ei ole selvitty sitä, millainen rooli hallituksen iltakoululla on ollut hallituksen esityksen peruuttamisessa. Voidaan kuitenkin olettaa, että erityisesti poliittisesti kiistanalaisten esitysten peruuttamisesta on voitu päättää juuri iltakoulussa. Iltakoulussa pyritään etukäteen ratkaisemaan laajat poliittisluontoiset asiat ennen kuin ne etenevät viralliseen menettelyyn (Murto 2003, s. 151–152). *Seppo Tiihonen* jakaa iltakoulun päätöksenteon kolmeen portaaseen: sisällölliseen, muodolliseen ja poliittiseen. Ensimmäisellä portaalla keskustelu liittyy kulloinkin käsiteltävänä olevan asian substanssiin. Toisella portaalla keskustelua käydään siitä, millä tavalla asia tulisi hoitaa, eli mikä on käsiteltävänä olevalle asialle paras päätöksenteon muoto. Poliittisella portaalla hallitus arvioi päätöksen merkitystä kannatukselleen suhteessa opposition asiasta esittämiin mielipiteisiin ja julkisuudessa käytyyn keskusteluun. (Tiihonen 1993, s. 274–275.)

¹⁰⁰ Saraviita 2000, s. 329.

¹⁰¹ 6 2014, s. 87.

¹⁰² Jansson 1985, s. 201–202.

¹⁰³ Jansson 1985, s. 205.

Viimeaikoina hallituksille on ollut tyypillistä, että hallituspuolueiden puheenjohtajat ovat muodostaneet hallituksen vallankäytön sisäpiirin¹⁰⁴. Nämä sisäpiiriläiset osallistuvat ministerivaliokuntien toimintaan, hallituksen keskeisten linjausten valmisteluun sekä niitä koskevien tosiasiallisten sopimusten laadintaan. Ministereillä on sekä omassa puolueessaan että valtionhallinnossa luottohenkilöitä. Näin vallankäytön sisäpiiriin kuuluu myös poliitikkoja ja virkamiehiä, joihin ministerit eniten luottavat ja antavat eniten vastuuta asioiden valmistelussa, ja joilla voi myös olla eniten vaikutusta ministeriön kannan muodostamisessa.¹⁰⁵ Pieni ryhmä valmistelee ja tekee tosiasiallisesti päätöksiä hallituksen politiikasta. Sisäpiiriin ulkopuolisille ministereille asioista tiedotetaan vasta, kun päätös on tehty eikä niitä enää yleensä voida muuttaa. Sisäpiiriin kuuluvat usein puolueen puheenjohtajat. Wibergin mukaan sisäpiirin merkittävin valta on pääministerillä ja valtiovarainministerillä.¹⁰⁶

Puoluelaitos sitoo hallituksen parlamenttiin. Tärkein jako- ja rintamalinja ei Wibergin mukaan kuitenkaan ole hallituksen ja eduskunnan välillä vaan eduskunnan keskellä, hallituspuolueiden ja opposition välisissä suhteissa¹⁰⁷. Hallitusta pitävät koossa lähinnä kolme asiaa: puolueuskollisuus, kollektiivinen vastuu ja salaisuus. Kaikista tärkeistä kysymyksistä hallitus päättää ja kantaa vastuun kollektiivisesti. Tehokas hallitustyöskentely edellyttää, että tärkeät asiat pidetään salassa ainakin siihen asti, kunnes hallituksen kanta on saavutettu. Tällaisten neuvottelujen aikana ministerit voivat vapaasti ilmaista yksityisen näkemyksensä, mutta kun hallituksen yhteinen näkemys on saavutettu, jokaisen ministerin on noudatettava hallituksen yhteistä näkemystä. Ministerit eivät voi olla eri mieltä merkittävistä poliittisista päätöksistä, vaan he ovat sitoutuneet hallituksen kantaan, vaikka olisivat siitä yksityisesti eri mieltä. Juuri kollektiivinen vastuu yhdistää toimeenpano- ja lainsäädäntövallan.¹⁰⁸

Poliittisten toimenpiteiden tavoitteena on tiettyjen päämääräasettelujen toteuttaminen. Nämä asettelut saattavat myös prosessin kuluessa muuttua. Vastustuksen seurauksena päämäärä-

¹⁰⁴ Sisäpiirin kokoonpanossa on vaihtelua eri aikoina, mikä johtuu todennäköisesti pääasiassa ministerisalkkujen jakautumisesta puolueen avainhenkilöiden kesken. Ei kuitenkaan tiedetä, mitkä tekijät vaikuttavat sisäpiirin kokoonpanoon ja toimintaan, tai siihen miten valta sisäpiirissä vaihtelee eri asioiden osalta. Sisäpiirin toiminta on suurelta osin piilossa julkisuudelta. Vaikka sisäpiirin päätöksenteon alueelle kuuluvista asioista ei ole selkeitä kriteereitä, on selvää että se päättää vaikeimmista asioista, joista ei ole voitu sopia muualla. Myös sisäpiirin todellinen vaikutusvalta on epäselvä. Se, miten sisäpiirin ulkopuoliset toimijat voivat vaikuttaa sisäpiiriin, riippuu kunkin toimijan poliittisten resurssien vahvuudesta. (Wiberg 2009, s. 94–95.)

¹⁰⁵ Paloheimo 2017, s. 179–180.

¹⁰⁶ Wiberg 2009, s. 43–44.

¹⁰⁷ Enemmistöparlamentarismi hallitus-oppositio-jakoineen edellyttää esimerkiksi ryhmäpäätösten ja ryhmien välisten sopimusten kunnioittamista. Tämän jaon suurin vaikutus eduskunnan valiokuntien toiminnassa ilmenee siinä, että tärkeät asiat on ennalta keskusteltu ja päätetty hallituksen ja hallitusryhmien kesken ennen kuin asiat tuodaan eduskunnan käsittelyyn. Siten poliittisesti merkittävät asiat tulevat valiokuntiin melko valmiina ja olenaisilta osin päätettyinä, eikä keskustelu tällöin ulotu jo päätettyihin linjauksiin. (Pekonen 2011, s. 128–129.)

¹⁰⁸ Wiberg 2009, s. 48–50.

asetteluja voidaan supistaa tai ohjata uudelleen, menestymisen johdosta niitä taas voidaan laajentaa alkuperäisestä. Jansson käyttää poliittisen toiminnan vahvistamisen osalta poliittisesti mahdollisen ja taktisesti oikean kategorioita. Ensimmäisessä on kyse päämääräasettelun ja voimavarojen välisestä suhteesta. Päämääriin ei ole syytä pyrkiä, mikäli voimavarat niiden saavuttamiseen ovat riittämättömät. Jälkimmäisessä on kyse ennen kaikkea siitä, että tarkkailaan tietyn toimenpiteen negatiivisia ja positiivisia vaikutuksia liittolaisiin, vastustajiin ja puolueettomiin.¹⁰⁹ Poliittisen harkinnan voidaan katsoa sisältävän nämä kategoriat.

Tiivistäen voidaan todeta poliittisen harkinnan olevan julkisuudelta piiloista toimintaa. Koska hallituksen esitysten peruuttaminen perustuu pitkälti tällaiseen harkintaan, on mahdollista, että valtioneuvoston asiakirjoissa julkilausutut perustelutkaan eivät aina vastaa peruutusten taustalla olevia todellisia motiiveja.

2.4 Poliittisesta vallasta

Valta ja sen käyttäminen on *Erkki Berndtsonin* mukaan nähtävä vallan instituutioiden näkökulmasta. Jokaisessa järjestäytyneessä yhteisössä päätösvalta perustuu tiettyyn institutionaaliin mekanismiin. Viralliset päätöksentekijät, kuten kansanedustajat, ovat aina tärkeitä valtakäytön kannalta. Heillä on oikeus tehdä päätöksiä annetun toimivallan perusteella. Institutionaalisten päätöksentekijöiden ja organisaatioiden kyky käyttää valtaa riippuu kuitenkin käytävissä olevista valtaresursseista. Tämä riippuu pitkälti siitä, kuinka vahva institutionaalisten päätöksentekijöiden asema on ja minkälaista asiaa päätöksenteko koskee. Suositut ministerit voivat tehdä päätöksiä hyvin itsenäisesti, kun taas kiistanalaiset ja heikot ministerit pyrkivät yleensä ensin hakemaan muiden ministerien hyväksyntää. Päätökset pienistä asioista voidaan tehdä kuulematta muita, mutta suurista asioista on usein suositeltavaa kuulla montaa osapuolta päätöksen toteutumisen turvaamiseksi.¹¹⁰

Wiberg kuvaa valtaa politiikan valuutaksi. Valta mahdollistaa kollektiivisten päätösten tekemisen ja toimeenpanemisen. Poliitiikka on siten merkittävässä määrin poliittisen vallan käyttöä poliittisissa päätöselimissä. Poliittinen valta voi olla esimerkiksi valtaa haluttujen lopputulosten aikaansaamiseksi tai omien tavoitteiden saavuttamiseksi¹¹¹. Tämä valta ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti jaettavissa sen mukaan, miten perustuslaki määrittelee poliittiset instituutiot. Säädökset antavat poliittisten toimijoiden verkostosta yhden kuvan, mutta se ei ole ainoa eikä

¹⁰⁹ Jansson 1985, s. 208–209.

¹¹⁰ Berndtson 2008, s. 38.

¹¹¹ Paloheimo – Wiberg 2012, s. 54.

todenmukaisin. Wibergin mukaan vallan tosiasiallista jakautumista ei voida selvittää säädöksistä, sillä esimerkiksi puolueita koskeva sääntely puuttuu perustuslaista.¹¹²

Valta on suhdekäsite, jonka vuoksi sen määrä on hankalasti mitattavissa. Esimerkiksi eduskuntaryhmän puheenjohtajalla voi olla merkittävästi valtaa oman puolueen edustajiin, muttei juurikaan toisten ryhmien edustajiin. Vallan mittaamista vaikeuttaa lisäksi se, että valta on mahdollisuutta vaikuttaa toisen toimijan toimintaan. Poliittista luottamuspulaa ennakoiva hallitus voi muuttaa politiikkaansa eduskunnan enemmistön näkökulmasta tarkoituksenmukaisemmaksi tai erota ennen epäluottamuksen esittämistä. Hallituksen on toiminnassaan otettava huomioon, että eduskunnalla on riittävän poliittisen tahdon vallitessa mahdollisuus päästä hallituksesta eroon milloin tahansa.¹¹³

Riepuhan tutkimuksen mukaan hallituksen esityksen peruutusoikeudesta oli 1970-luvulle tultaessa muodostunut uudenlainen hallituksen ja eduskunnan suhteisiin vaikuttava valtapoliittinen instrumentti. Riepuhan käyttää peruutusoikeudesta nimitystä ’ennakollinen veto’, jolla hallitus voi tietyissä tilanteissa estää eduskunnan tahdon toteutumisen. Tätä kehitystä oli osaltaan tukenut se, ettei eduskunta ollut käyttänyt riittävän tehokkaasti omaa aloitevaltaansa peruutusoikeuden käytön eliminoimiseksi.¹¹⁴ Toisin sanoen kansanedustajat olivat vain poikkeuksellisesti tehneet peruutetun esityksen kanssa samansisältöisiä lakialoitteita saadakseen asian uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi.

Eduskunnan vallan katsotaan kasvaneen merkittävästi viimeisten vuosikymmenten kuluessa. Vallan kasvua ilmentää hallituksen muodostamisvallan siirtyminen presidentiltä eduskunnalle. Vallankäytön areenoina toimivat valiokunnat, eduskuntaryhmät sekä eduskunnan täysistunto. Valiokunnat valmistelevat eduskunnan päättämät asiat, eduskuntaryhmät tekevät omat poliittiset päätöksensä ja eduskunnan täysistunto tekee lopulliset päätökset.¹¹⁵ *Ilkka Saravii-**dan* mukaan hallitukselta puuttuu suora vaikutuskanava eduskuntaan. Sen sijaan se on alati yhteydessä eduskuntaryhmiin. Tällä tavoin hallitus voi pyrkiä vaikuttamaan ryhmiin ja niiden valiokuntaedustajiin. Hallitus voi edellyttää lakiehdotuksen hyväksymistä tietynsisältöisenä, vaikka eduskuntaryhmillä olisi pyrkimys muuttaa esitystä – viimekädessä hallitus voi jopa uhata erolla saadakseen tahtonsa läpi.¹¹⁶

¹¹² Wiberg 2006, s. 255–256.

¹¹³ Paloheimo – Wiberg 2012, s. 73–74.

¹¹⁴ Riepuhan 1975, s. 80.

¹¹⁵ Isaksson 2017, s. 146–147.

¹¹⁶ Saraviita 2000, s. 88–89.

Lainsäädännön osalta eduskunnan poliittisluontoinen vaikutusvalta muodostuu erityisesti lakiehdotusten valiokuntakäsittelystä, jossa valiokunta punnitsee hallituksen esityksen perustelua sekä arvioi lakiehdotuksen laatua teknisten seikkojen osalta. Valiokunnalla on mahdollisuus tehdä asiallisesti perusteltuja muutoksia esitykseen tai jopa ehdottaa sen hylkäämistä. Merkitystä on myös lakiehdotuksen tiimoilta käytävällä yhteiskuntapoliittisella keskustelulla¹¹⁷, joka tapahtuu eduskunnan täysistunnossa. Tässä keskustelussa korostuu erityisesti opposition asema. Eduskunnan vaikutusvaltaan kuuluu myös lopullinen lakiehdotuksen hyväksyminen, joka legitimoii lainsäädäntöä.¹¹⁸ Eduskunta voi vaikuttaa hallituksen esitysten sisältöön monin erin tavoin. Kansanedustajat esimerkiksi vaikuttavat lakiesitysten ja budjettien laatimiseen hallituspuolueiden eduskuntaryhmien kautta. Oppositio voi vaikuttaa esitysten sisältöön nostamalla asioita julkisuuteen. Lisäksi eduskunnan valiokunnat voivat painostaa esityksestä vastaavaa ministeriä vetämään esityksen pois eduskunnan käsittelystä. Edellä todetusti valiokunta voi myös esittää esityksen hylkäämistä tai edellyttää tietynlaisia lainsäädäntötoimia. Eduskunnalla on tällä tavoin mahdollisuus estää lakihanketta etenemästä tai saada hallituksen antamaan myöhemmin toivotunlaisen esityksen.¹¹⁹

George Tsebelis on analysoinut poliittista päätöksentekoa peliteoreettisesti. Hän kutsuu politiikan (tai status quon) muuttamiseen kykeneviä toimijoita veto-pelaajiksi. Tsebelis jakaa veto-pelaajat kahteen luokkaan, institutionaalisiin ja puolueellisiin¹²⁰. Institutionaaliset veto-pelaajat määrittelevät valtioiden perustuslaeissa ja puolueellisissa poliittisissa järjestelmissä. Jokaisessa poliittisessa järjestelmässä on erilainen kokoonpano veto-pelaajia. Poliittinen vakaus vaikuttaa poliittisen järjestelmän rakenteellisiin ominaisuuksiin ja vaikeuksiin, joita hallitus kohtaa yrittäessään muuttaa vallitsevaa tilannetta, mikä voi parlamentaarisessa järjestelmässä johtaa sen eroamiseen ja vaihtamiseen. Tämä tarkoittaa, että politiikan vakaus saattaa johtaa hallituksen epävakauteen.¹²¹ Poliittista järjestelmää voidaan pitää kollektiivisen päätöksenteon välineenä. Näin ollen kaikki poliittisen järjestelmän toimijat (kuten äänestäjät, edustajat ja poliittiset puolueet) välittävät politiikan tuloksista joko suoraan tai epäsuorasti. Poliitiikan tulokset ovat kuitenkin kahden tekijän, toimijoiden preferenssien ja vallitsevien instituutioiden, tulos. Tulokset vaihtelevat status quon ja poliittisen vallan hallinnan mukaan.¹²²

¹¹⁷ Keskustelua käydään lähinnä poliittisesti merkityksellisistä lakiehdotuksista.

¹¹⁸ Saraviita 2000, s. 338.

¹¹⁹ Aula 2003, s. 104–105

¹²⁰ Engl. 'partisan'.

¹²¹ Tsebelis 2002, s. 2–3.

¹²² Tsebelis 2002, s. 18.

Kimmo Makkonen ja *Matti Wiberg* ovat käsitelleet lainsäädäntöasioiden muodollisia veto-pelaajia Tsebeliksen peliteorian pohjalta. Erityisenä tarkastelun kohteena oli, miten veto-oikeutta voitiin käyttää eduskunnassa ääntenenemmistöllä hyväksyttävän tavallisen lakiesityksen käsittelyn yhteydessä. Makkosen ja Wibergin mukaan hallitus ei ole muodollinen veto-pelaaja esityksen peruuttaessaan, koska hallitus voi aina antaa vastaavan esityksen uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi.¹²³ Suomen lainsäädäntöpelin toimijat, hallitus, eduskunta ja presidentti, voivat turvautua moniin eri keinoihin pyrkiessään vaikuttamaan lainsäädännölliseen tulokseen.¹²⁴

Suomen kokemukset ovat linjassa institutionaalisten veto-pelaajien teorian kanssa – mitä enemmän institutionaalisia veto-osapuolia, sitä vähemmän merkittävää lainsäädäntöä (eli lainsäädäntöä, jossa poiketaan merkittävästi status quosta). Argumentti on Wibergin mukaan yksinkertainen: ellei saada tärkeää uutta lainsäädäntöä, saadaan paljon pieniä muutoksia. Esimerkiksi Itävallassa, Tanskassa, Ranskassa, Italiassa ja Norjassa vuosittain annettujen lakien määrä on vaihdellut 100 ja 150 lain välillä koko toisen maailmansodan jälkeisen ajanjakson aikana. Suomessa uusien lakien määrä vuodessa on ollut noin 255 koko toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella, ja vuosien 1956–1993 välillä 291.¹²⁵

¹²³ Makkonen – Wiberg 2003, s. 136, 140.

¹²⁴ Strateginen manipulointi voi tapahtua kuudessa eri muodossa: 1. Uusien vaihtoehtojen esittäminen erityisesti valiokunnissa ja toisessa käsittelyssä, 2. Käsittelyn jarruttaminen valiokunnissa ja täysistunnoissa, 3. Kansanedustajan preferenssien vääristely omien tavoitteidensa edistämiseksi, 4. Lehmänkauppojen tekeminen (lehmänkaupoilla tarkoitetaan esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa puolue X äänestää jonkin lakiehdotuksen puolesta vain, jos muut puolueet lupaavat äänestää jonkin x:lle tärkeän lakiehdotuksen puolesta. 5. Äänestysjärjestyksen sääntely eduskunnan puhemiehen toimesta, 6. Presidentin kieltäytyminen allekirjoittamasta hyväksyttyä lakia. (Wiberg 1994, s. 231–233, 235.)

¹²⁵ Wiberg 1994, s. 236–237.

3 HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ JA SEN PERUUTTAMISESTA

Lainsäädäntö toimii yhtenä keskeisistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista. Oikeusvaltiossa laki turvaa kansalaisten asemaa sekä toimii yhteiskuntaa säilyttävänä mekanismina. Laki on kuitenkin erityisesti hyvinvointivaltiossa tärkeä keino muutoksen aikaansaamisessa. Julkisissa ja yksityisissä yhteisöissä työskentelevät ihmiset pyrkivät lainsäädännöllä edistämään tärkeiksi katsomiaan yhteiskuntapoliittisia asioita. Jokaisella uudella lailla on siten aatteellinen pohja – laki heijastaa päätöksentekohetkellä vallinneita toimijoiden arvokäsityksiä.¹²⁶ Nämä yhteiskunnalliset syötteen suuntautuvat joko suoraan eduskuntaan kansanedustajien lainsäädäntöaloitteina tai hallitukseen eduskunnalle annettavilla hallituksen esityksinä.¹²⁷

Tuorin mukaan lain säätämistä voidaan kuvata poliittisten ja oikeudellisten prosessien omalaatuisesti yhdistelmäksi. Poliittisesti muodostettu hallitus antaa esityksen eduskunnalle, joka päättää sen hylkäämisestä tai hyväksymisestä. Näitä päätöksiä edeltävät keskustelut käydään poliittisin argumentein hallituksessa ja eduskunnassa sekä niitä ympäröivässä julkisuudessa. Oikeudelliset argumentit ja asiantuntemus ovat kuitenkin pääosassa silloin, kun muotoillaan esitykseen sisältyviä normeja. Tällöin keskeisenä tavoitteena on huolehtia oikeusjärjestyksen sisäisestä johdonmukaisuudesta ja ristiriidattomuudesta.¹²⁸

3.1 Hallitus lainsäädännön valmistelijana

Hallituksella on tosiasiallisesti merkittävin asema lainsäädännön valmistelussa, sillä valtaosa laeista syntyy hallituksen esitysten pohjalta. Vuositasolla hallituksen esityksiä annetaan keskimäärin 250 kappaletta.¹²⁹ Hallituksen esityksen ensisijaisuus kansanedustajan lakialoitteeseen verrattuna ilmenee esimerkiksi eduskunnan valiokuntakäsittelyssä. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 34 §:n 2 momentin (71/2011) mukaan valiokunnan tulee yleensä käsitellä ensin hallituksen esitykset¹³⁰. Tämä etusija korostaa hallituksen keskeistä asemaa lainvalmistelussa.¹³¹

¹²⁶ Parlamentaarisessa järjestelmässä myös eduskunnan enemmistöryhmien yhteiskuntapoliittiset näkemykset välittyvät hallituksen esityksiin (Jyräki 2003, s. 289).

¹²⁷ Nousiainen 1998, s. 343, 346.

¹²⁸ Tuori 2002, s. 80–81.

¹²⁹ Eduskunta 2023, Lakien säätäminen.

¹³⁰ Etusijalla ovat lainkohdan mukaan myös valtioneuvoston kirjelmät Euroopan unionin asioista.

¹³¹ PNE 1/1999 vp, s. 21.

Perustuslain 70 §:n mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla¹³². Eduskuntalain säätäminen alkaa siten lainvalmistelulla¹³³ ja lainsäädäntöaloitteen tekemisellä, joista kummassakin hallitus on pääsääntöisesti vastuussa eduskunnan roolin jäädessä vähäiseksi. Hallintokoneisto valmistelee hallituksen ohjauksesta lakiehdotukset, jotka hallitus antaa eduskunnalle.¹³⁴ Hallitusohjelma ohjaa eniten hallituksen esitysten valmistelua. Hallitusohjelman pohjalta laaditaan vaalikauden lainsäädäntöohjelma sekä eduskunnan lainsäädäntösuunnitelma. Hallitusohjelma on poliittisen prosessin tulos, joka hyväksytään eduskunnassa. Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma ovat poliittisia sopimuksia, jotka syntyvät hallituksen kirjallisessa neuvottelumenettelyssä. Ne eivät siten ole muodollisesti juridisia päätöksiä, vaikkakin ohjaavat merkittävästi sekä hallituksen että eduskunnan käytännön toimintaa.¹³⁵

3.2 Hallituksen esityksen peruuttaminen valtiosäännössä

Koska lainsäädäntöpolitiikan ohjaaminen kuuluu hallitukselle, on johdonmukaista, että perustuslaki myös antaa hallitukselle mahdollisuuden puuttua lainsäädäntöprosessiin sen käynnistymisen jälkeen. Hallituksen keinovalikoimaan kuuluvat hallituksen esityksen peruuttamisen lisäksi esityksen täydentäminen sekä eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta jättäminen.¹³⁶

3.2.1 Historiallinen tausta

Hallituksen keinojen vähäisyyteen lainsäädäntöprosessiin puuttumisessa oli kiinnitetty huomiota oikeuskirjallisuudessa ennen vuoden 1928 lakiuudistusta. *K.J. Ståhlbergin* mielestä hallituksen asema oli heikko esitystensä puolustamisessa sekä hallitukselle epäsuotuisten muutosehdotusten torjumisessa¹³⁷. *Rafael Erichin* mukaan hallituksella oli mahdollisuus ilmoittaa eduskunnalle, ettei se enää kannattanut esitystään. Hallitus saattoi myös antaa samaa asiaa

¹³² Kansanedustajan aloiteoikeuden rajaaminen eduskunnan koolla ollessa tehtäviin aloitteisiin ilmentää eduskunnan toissijaisuutta lainsäädäntövallan käyttäjänä. Ks. Saraviita 2000, s. 340–341.

¹³³ Lainvalmistelu on toimintaa, jonka lopputuloksena on periaatteessa valmis säädösehdotus. Pääsääntöisesti säädösehdotus sisältää säännöstekstit ja niihin liittyvät perustelut. Lainvalmistelusta käytetään myös termiä säädösvalmistelu. Lainsäädäntömenettely sen sijaan on prosessi, jossa ratkaistaan säädösehdotuksen kohtalo. Lainsäädäntömenettelyssä säädösehdotus toimii päätöksenteon perustana. Menettelyyn osallistuvat toimivaltaiset henkilöt toimijat, joiden asemasta ja valtaoikeuksista säädetään pääsääntöisesti perustuslain tasolla. Lainsäädäntömenettelyssä päätetään, annetaanko tietynsisältöistä sääntelyä, ja milloin mahdollisesti annettava sääntely tulee voimaan. Siinä missä lainvalmistelu on pitkälti sääntelemätöntä, on lainsäädäntömenettely tarkoin säännelty. Lainvalmistelu toteutetaan pitkälti virkamiesten ja hallinnon nimeämien asiantuntijoiden toimesta, kun taas lainsäädäntömenettelyn päätökset toteutetaan vaaleilla valittujen tai muutoin poliittisessa vastuussa olevien toimijoiden johdosta. (Tala 2005, s. 87–88.)

¹³⁴ Jyräki 2003, s. 287.

¹³⁵ Backman 2023, s. 22.

¹³⁶ Jyräki 2000, s. 163.

¹³⁷ Ståhlberg 1927, s. 59.

koskien uuden esityksen. Näitä toimia ei kuitenkaan voitu katsoa hallituksen esityksen peruuttamiseksi¹³⁸. Erichin mukaan ei ollut katsottavissa, ”että presidentti voisi päättää todella peruuttaa esityksen ja että eduskunta silloin olisi velvollinen luopumaan sitä käsittelemästä”¹³⁹

Hallituksen esityksen peruuttaminen sisällytettiin Suomen valtiosääntöön vuonna 1928. Valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 28 §:n 3 momentin mukaan hallituksen esitys voitiin peruuttaa silloin kun siihen oli aihetta. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietinnön niukkojen perusteluiden mukaan säännös tuli lisätä valtiopäiväjärjestykseen, sillä esityksen peruuttaminen saattaisi jossakin tapauksessa käydä tarpeelliseksi. Säännöksen mukaan hallituksen esitys voitiin peruuttaa milloin tahansa eduskuntakäsittelyn aikana, jolloin asian käsittely eduskunnassa päättyi. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin tuolloin myös säännös, joka oikeutti kansanedustajan tekemään eduskunta-aloitteen myöhemmin kuin valtiopäivien alussa, mikäli aloite koski sellaista asiaa, jota peruutettu hallituksen esitys oli käsitellyt – näin lainsäädäntökysymys voitiin saada eduskunnassa uudelleen vireille.¹⁴⁰ Esko Riebulan ja *Jukka Kultalahden* mukaan hallituksen esityksen peruuttamisen mahdollisuuden sisällyttämisellä valtiopäiväjärjestykseen todennäköisesti tavoiteltiin pääasiassa keinoa vetää pois eduskunnan käsittelystä lakiteknisistä tai muista vastaavista puutteista kärsiviä hallituksen esityksiä.¹⁴¹

Hallituksen esityksen peruuttamista koskeva sääntely on pysynyt liki muuttumattomana siitä lähtien kun säännös otettiin valtiopäiväjärjestykseen. Oikeusministeriö asetti 1990-luvulla työryhmän tutkimaan sitä, mitä mahdollisuuksia hallituksella oli muuttaa eduskunnalle antamaansa esitystä¹⁴². Työryhmän tuli selvityksensä pohjalta arvioida lainsäädännön muutostarpeita ja laatia toimenpiteistä tarvittavat ehdotukset.¹⁴³ Työryhmän mietinnössä todettiin hallituksen esityksen peruuttamiseen ryhtyttävän yleensä poliittisin perustein. Presidentin ja eduskunnan välisissä valtasuhteissa peruuttamismenettelyn merkitys oli heikentynyt, koska edustajien oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita oli laajentunut sekä ajallisesti että asiallisesti. Aloite-

¹³⁸ Asiantila hallituksen esityksen peruuttamisen ja uuden esityksen antamisen välillä vaikuttaa olleen epäselvä vielä 1940-luvulla. Tammion mukaan hallitus voisi antaa samasta asiasta uuden esityksen peruuttamatta kuitenkaan aiempaa esitystään. Tässä tilanteessa eduskunnan tulisi ottaa kantaa kyseiseen lainsäädäntökysymykseen molempien lakiehdotusten pohjalta. (Tammio 1948, s. 51.)

¹³⁹ Erich 1925, s. 192.

¹⁴⁰ Komiteanmietintö 1921, s. 33–34. Valtiopäiväjärjestyksen 32 §:n pääsäännön mukaan eduskunta-aloite oli tehtävä kirjallisesti vaalien jälkeen alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä ennen kello kahtatoista päivällä neljäntenätoista päivänä, ja muilla varsinaisilla valtiopäivillä kymmenentenä päivänä valtiopäivien avaamisesta.

¹⁴¹ Riepula – Kultalahti 1972, s. 2.

¹⁴² Työryhmän asettaminen perustui perustuslakivaliokunnan lausuntoon 26/1992 vp, jossa hallitusta kehoitettiin harkitsemaan selvityksen laatimista lakiehdotusten muuttamiseen liittyvistä menettelytavoista. Lausunto liittyi hallituksen esitykseen, johon valtiovarainministeriö oli tehnyt merkittäviä muutoksia ilmoittaen muutoksista vain kirjelmällä asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Ks. tarkemmin PeVL 26/1992 vp.

¹⁴³ Oikeusministeriö 1993, s. 2.

oikeus mahdollisti siten asian käsittelyn eduskunnassa, vaikka hallituksen esitys olisi peruutettu.¹⁴⁴ Työryhmä totesi johtopäätöksensä, ettei peruuttamismenettelyn käyttämistä ollut syytä rajoittaa vain tilanteisiin, joissa hallitus poliittisista syistä katsoisi esityksen peruuttamisen tarkoituksenmukaiseksi. Peruuttamismenettelyä voitiin käyttää myös pelkästään käytännön tarpeiden pohjalta, menettelyllisistä syistä. Esimerkkinä työryhmä nimesi tilanteen, jossa eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys oli niin virheellinen tai puutteellinen, että oli perusteltua peruuttaa koko esitys ja tehdä tarvittavat korjaukset kokonaan uudessa esityksessä. Erilaisia peruuttamistilanteita ei työryhmän mukaan kuitenkaan ollut tarpeen määritellä yleisellä tasolla tyhjentävästi ja täsmällisesti. Peruuttamistarpeen arviointi kuului hallitukselle ja viime kädessä presidentille.¹⁴⁵

3.2.2 *Perustuslaki*

Perustuslain 71 §:n mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä.¹⁴⁶

Perustuslain esitöissä hallituksen esityksen peruuttamisesta käsitellään niukasti. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen myötä hallituksen esityksen peruuttamista koskevasta säännöksestä poistettiin peruuttamismahdollisuuteen liittyvä määrittely ”milloin siihen on aihetta”. Määritelmä katsottiin tarpeettomaksi, sillä se oli niin väljä, ettei se varsinaisesti rajoittanut esityksen peruuttamismahdollisuutta¹⁴⁷. Hallituksen esityksen peruuttamiselle ei ole asetettu sisällöllisiä edellytyksiä, vaan peruuttaminen riippuu hallituksen poliittisesta harkinnasta.¹⁴⁸ Perustuslaissa ei myöskään ole määritelty sitä, millä taholla on valta päättää hallituksen esityksen peruuttamisesta. Vaikka presidentti muodollisesti toimii esityksen peruuttajana (sekä hallitusmuodon että perustuslain aikana) on Riepulan tutkimuksen¹⁴⁹ mukaan peruuttamisen käytännössä ratkaissut valtioneuvosto – tai tyypillisimmin ministeriö.

¹⁴⁴ Oikeusministeriö 1993, s. 50, 57–58.

¹⁴⁵ Oikeusministeriö 1993, s. 58–59.

¹⁴⁶ Asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle Jyräni ehdotti 71 §:n toisen lauseen muuttamista siten, että myöskään hallituksen esitystä ei voisi peruuttaa enää sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta oli antanut mietintönsä. Tällä tavoin voitiin Jyrängin mukaan välttää epäsuhtaa juuri ennen lopullista hyväksymistä peruutetun hallituksen esityksen ja lain vahvistamatta jättämisen vaikutusten välillä. Vahvistamatta jätetty laki saatettiin käsitellä uudelleen ja hyväksyä, mutta esityksen peruuttamisen seurauksena lakiehdotuksen käsittely piti aloittaa kokonaan alusta. (Jyräni 1998b, s. 3.)

¹⁴⁷ Vrt. HE 145/1993 vp, s. 6, jossa ilmaisun ”miltoin siihen on aihetta” poistamisen perusteluissa mainitaan, ettei tarkoituksena ollut lisätä presidentin valtaoikeuksia esityksien peruuttamisessa.

¹⁴⁸ HE 1/1998 vp, s. 122.

¹⁴⁹ Riepula 1975, s. 90.

Perustuslakiuudistuksella vahvistettiin valtioneuvoston asemaa hallituksen esitysten antamisessa ja peruuttamisessa. Perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan presidentti antaa ja peruuttaa hallituksen esitykset eduskunnalle valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta. Mikäli presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ehdotuksen mukaisesti, palautuu asia valtioneuvostoon uudelleen valmisteltavaksi, jonka jälkeen presidentti on velvollinen antamaan hallituksen esityksen tai päättämään sen peruuttamisesta valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti (58 § 2 momentti)¹⁵⁰. Näin on korostettu valtioneuvoston keskeistä asemaa lainsäädäntötyön johtajana, presidentin ollessa sidottu valtioneuvoston myötävaikutuksen lisäksi sen mielipiteeseen¹⁵¹. Viljasen mukaan säännös myös turvaa eduskunnalle mahdollisuuden parlamentaariseen valvonnan keinoin vaikuttaa hallituksen lainsäädännöllisen aloitevallan käyttöön.¹⁵²

Perustuslakiuudistuksen myötä hallituksella on myös mahdollisuus täydentää esitystään sen antamisen jälkeen, ennen kuin asiaa valmistellut valiokunta olisi antanut asiasta mietintönsä (71 §). Esityksen täydentämistä voidaan käyttää tilanteissa, joissa esitykseen on tehtävä sisällöllisiä muutoksia, mutta esityksen peruuttamista ja uuden esityksen antamista ei katsota tarkoituksenmukaiseksi. Lain esitöissä täydentämismahdollisuus on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi.¹⁵³

Mikael Hidénin mukaan hallituksen esityksen peruuttaminen on mahdollista vain eduskunnan varsinaiseen päätöksentekoon kuuluvan käsittelyajan puitteissa. Peruuttaminen ei siten olisi mahdollista enää sen jälkeen, kun eduskunta on tehnyt päätöksen lainsäädäntöasian toisessa käsittelyssä. Hidén katsoo, että parlamentarisessa järjestelmässä hallituksen esityksen peruuttamisella voi tietyissä tapauksissa olla merkittävää toimivallankäyttöä.¹⁵⁴

Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää hallituksen esityksen peruuttamisesta hallituksen esityksen mukaisesti. Hallituksen esityksen peruuttamisesta päätetään ensin

¹⁵⁰ Presidentin sitomista valtioneuvoston mielipiteeseen perusteltiin lain esitöissä parlamentarismien vahvistamisella, sillä lainsäädäntötyön johtaminen ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatiminen olivat valtioneuvoston keskeisimpiä tehtäväalueita. Tämän johdosta olisi ongelmallista, mikäli presidentti estäisi valtioneuvoston laatiman hallituksen esityksen antamisen tai antaisi sen toisen sisältöisenä kuin eduskunnalle vastuunalainen ministeristö pitäisi välttämättömänä. (HE 1/1998 vp, s. 107.) Ks. myös PeVM 16/1994 vp, s. 3.

¹⁵¹ HE 1/1998 vp, s. 38.

¹⁵² Viljanen 2005, s. 1054.

¹⁵³ HE 1/1998 vp, s. 38. Saraviita katsoo hallituksen esityksen peruutusinstituution kehittyneen käyttökelpoiseksi lainsäädäntöpolitiikan välineeksi, jonka avulla hallitus voi halutessaan asiallisesti estää eduskunnan hallituksen esitykseen tekemän muutoksen voimaantulon. Saraviidan mukaan hallituksen esityksen peruuttamisen jälkeen hallitusryhmät voivat eduskunnassa varmistaa, ettei muutettua esitystä korvata kansanedustajan lakialoitteella. (Saraviita 2007, s. 465 alaviite 92.)

¹⁵⁴ Hidén 2019, s. 167–168. Hallituksen esityksen peruuttamisen takarajasta ks. myös Jyränki 1998b, s. 3 ja Hidén 1998, s. 2.

valtioneuvoston yleisistunnossa, Hallitus tekee muodollisesti päätökset valtioneuvoston täysistunnossa, joissa päätetään eri ministeriöiden esityksistä. Asioista ei enää yleensä tässä vaiheessa keskustella – täysistunto ei siten ole koskaan keskustelufoorumi, vaan päätöksenteoistunto. Yleistunnoissa päätetään esimerkiksi tasavallan presidentille tehtävistä ratkaisuehdotuksista. Valtioneuvoston täysistunnossa asiat ratkaistaan valtioneuvoston esittelijän esittelyn pohjalta. Mikäli erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä.¹⁵⁵ Valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen asia viedään tasavallan presidentin esittelyyn. Presidentin tehtyä päätöksen esityksen peruuttamisesta laaditaan peruuttamisesta eduskunnalle hallituksen kirjelmä, jossa niukkasanaisesti todetaan hallituksen peruuttaneen esityksensä. Jos presidentti ei päättä peruuttaa esitystä hallituksen esityksen mukaisesti, asia palautetaan valtioneuvoston valmistavaksi. Valtioneuvoston päätöksestä annettu uusi esitys sitoo presidenttiä tosiasiallisesti.¹⁵⁶ Eduskunnan työjärjestyksen 19 §:n mukaan puhemies ilmoittaa hallituksen esityksen peruuttamisesta, jonka jälkeen asian käsittely eduskunnassa lopetetaan.

¹⁵⁵ Wiberg 2006, s. 222–223.

¹⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 121.

4 EDUSKUNNAN ROOLISTA

Eduskunta on lainsäädäntöelin, joka Wibergin mukaan on enemmän politiikkaan vaikuttava kuin sitä aidosti luova parlamentti. Vaikka perustuslaki määrittää eduskunnan maan ylimmäksi vallankäyttäjäksi, se ei kuitenkaan määrittele sitä, kuinka valtaa tulisi käyttää. Perustuslaki ei rajoita sitä, mikä taho voi nostaa asioita politiikan päiväjärjestykseen. Eduskunta ei myöskään itse laadi esityksiä lainsäädännöksi tai talousarvioksi, vaan vain reagoi hallituksen esityksiin ja talousarvioesityksiin.¹⁵⁷ *Seppo Tiitisen* mukaan eduskunnan kolme keskeistä tehtävää lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttö sekä hallituksen valvonta ovat 1970-luvulta lähtien uudistuneet merkittävästi. Eduskunnan rooli lainsäätäjänä on kasvanut, ja sen valtioneuvostoon kohdistama parlamentaarinen valvonta on eri tavoin tullut monipuolisemmaksi ja vahvemmaksi. Sen sijaan eduskunnan valtionaloudellinen valta on rapautunut budjettien muututtua yleispiirteisemmäksi.¹⁵⁸

4.1 Eduskunnan lainsäädäntövallasta

Perustuslain 3 pykälän 1 momentin mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa¹⁵⁹. Saraviidan mukaan on kuitenkin huomattava, että perustuslaissa määritelty päätösvalta laeista poikkeaa todellisesta lainsäädäntövallasta, jolla tarkoitetaan valtaa ratkaista säädösten sisältö. Säädösten sisältöön liittyvä lainsäädäntövalta määräytyy poliittisluontoisesti sisältäen säädöslainvalmistelun käynnistämisen sekä poliittisen harkinnan hallitusohjelmasta ja valmisteltavien lakien sisällöstä. Tämä tosiasiallinen lainsäädäntövalta käsittää myös valtioneuvostotason konkreettiset päätökset ja hallituksen lainsäädäntömonopolin. Parlamentarismien toimintaperiaatteen mukaisesti eduskunta hyväksyy hallituksen esitykset pääsääntöisesti vain teknisiä korjauksia tehden. Eduskunnan todellisen lainsäädäntövallan heikkous johtuu Saraviidan mukaan oman lainvalmistelukoneiston puuttumisesta. Hallituksen lainvalmistelun kanssa kilpailevaa lainsäädäntökoneiston toteuttamista ei ole nähty tarkoituksenmukaisena.¹⁶⁰

Jyrängin mukaan perustuslain säännöksistä ei kuitenkaan ole johdettavissa periaatetta, jonka mukaan lainvalmistelu olisi valtiosääntöisesti keskitetty ehdottomasti hallitukselle ja jätetty siten eduskunnan toimien ulkopuolelle. Jyräki perustelee näkemystään lainsäädäntövallan

¹⁵⁷ Wiberg 2006, s. 164.

¹⁵⁸ Tiitinen 2008, s. 66.

¹⁵⁹ Lainvalmistelu liittyy aineellisesti enemmän lainsäädännöllisen aloitevallan kuin hallitusvallan käyttöön. Vaikka lainsäädäntövalta on eduskunnalla, on lainsäädäntötyön johtaminen parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäviä. Ministeristön toimikautensa alussa antama hallitusohjelma onkin ensisijassa lainsäädäntöohjelma ja vasta toissijaisesti valtionalouden hoidon suunnitelma. Hallitusohjelma määrää pitkälti hallituksen toimikauden aikana hyväksyttävät tärkeimmät lainsäädäntöhankkeet ja niiden päälinjat. (Jyräki 2000, s. 160.)

¹⁶⁰ Saraviita 2000, s. 337.

kuulumisella varsinaisesti eduskunnalle, kansanedustajan yhtäläisellä aloiteoikeudella¹⁶¹ ja eduskunnan suurella vapaudella muuttaa hallituksen esityksiä käsittelyn aikana. Vaikka valta lainsäädännön luomiseksi onkin hallituksella, on eduskunnalla puolestaan valta muuttaa lakiehdotusta, pysäyttää lakiehdotuksen käsittely tai jopa hylätä lakiehdotus.¹⁶²

Eduskunnan valta-asema parlamentaarisessa toimija-asetelmassa on Nousiaisen mukaan ongelmallinen, sillä se perustuu näkemykseen eduskunnasta areenana, jolla hallitus ja oppositio-asetelmassa olevat puolueet toimivat. Todellisuudessa eduskunta on sekä areena että toimija. Eduskunnan valta voi olla instituution valtaa, hallitusrintaman kabinetteihin kohdistuvaa valtaa, opposition vaihtoehtoja esittävää ja hallituspolitiikkaa korjaavaa valtaa sekä myös yksittäisen edustajan kyvystä ja asemasta johtuvaa valtaa. Kansanedustajat ja puolueet asettavat julki tuoduilla odotuksilla ja vaatimuksillaan raja arvot, joita hallituksen on hankala ylittää keskeisillä yleistä kiinnostusta herättävillä toiminta-alueilla. Siinä missä oppositio ilmaisee kantansa julkisilla areenoilla, ilmaisevat hallituspuolueet kantansa neuvottelujärjestelmänsä sisäisissä keskusteluissa.¹⁶³

4.2 Valiokunta hallituksen esityksen käsittelijänä

Perustuslain 40 §:n mukaan hallituksen esitykset, kansanedustajien aloitteet, eduskunnalle annetut kertomukset sekä ne muut asiat, joista perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään, on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa¹⁶⁴ ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa. Valiokunnilla on eduskunnassa hyvin merkittävä rooli, sillä lähes kaikki eduskunnan päätökset pohjaavat valiokuntien antamiin lausuntoihin tai mietintöihin. Toisen maailmansodan jälkeen valiokuntajärjestelmä oli vakaa, eikä valiokuntien määrässä tapahtunut juuri muutoksia. Valiokuntajärjestelmää uudistettiin vasta 1980-luvulla. Tuolloin valiokuntien ja ministeriöiden toimivaltuuksia muokattiin paremmin yhteensopivaksi, hallituksen ja eduskunnan välisen yhteistyön parantamiseksi.¹⁶⁵

Valtioneuvoston ja eduskunnan välillä vallitsee selkeä muodollinen työnjako. Valtioneuvoston vastuulla on lainsäädännön valmistelu ja toimeenpano, eduskunnan vastatessa päätöksenteosta. Muodollisjuridisessa prosessissa eduskunta ei juurikaan osallistu varsinaiseen valmiste-

¹⁶¹ Toisaalta on huomattava, että kansanedustajan aloiteoikeus rajoittuu eduskunnan koolla oloon. Tätä rajoitusta ei ole hallituksella sen antaessa lainsäädäntöaloitteita.

¹⁶² Jyräki 2003, s. 288.

¹⁶³ Nousiainen 2006, s. 333.

¹⁶⁴ Eduskunnan varsinainen työ tapahtuu valiokunnissa. Parlamentti noudattaa valmistelupakkoa koskevaa periaatetta perustuslain 40 §:n mukaisesti. Valiokuntien työskentelyä koskevia säädöksiä ovat perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys, joita täydentävät puhemiesneuvoston yleisohjeet erikoisvaliokuntien tehtävänjaosta ja toiminnasta. (Tiitinen 2008, s. 73–74.)

¹⁶⁵ Isaksson 2017, s. 147.

luun, sen sijaan poliittisessa ohjauksessa sen rooli on merkittävämpi. Eduskunnan ohjauskeinot lainvalmistelussa liittyvät valiokuntien mietintöihin sisältyviin huomioihin ja lausumiin. Vaikka valiokunta ei ehdottaisi esitykseen pykäläkohtaisia muutoksia, voi se esittää perusteluissaan huomioita lainsäädännön kehittämiseen liittyen.¹⁶⁶ Valiokuntien työskentelyllä on vahva poliittinen ulottuvuus, sillä työskentely vaikuttaa suoraan lainsäädännön sisältöön. Työskentelyllä on poliittinen vaikutus myös hallituksen suuntaan, koska hallituspuolueiden valiokuntaryhmillä on enemmistönsä turvin halutessaan mahdollisuus päättää lähes yksin käsiteltäviin lakeihin tehtävistä muutoksista.¹⁶⁷

Anssi Keinänen ja *Niko Vartiainen* pitävät valiokuntien mietintöjä osittain lainvalmistelun laadun mittareina. Mikäli valiokunta ei esitä muutoksia hallituksen esitykseen, voidaan valiokunnan katsoa olevan tyytyväinen esityksen valmisteluun sekä poliittiseen ehdotukseen säädösmuutoksesta. Jos taas valiokunta esittää muutoksia, saattaa syynä olla puutteellinen lainvalmistelu tai tyytymättömyys esitettyyn ratkaisuun. Valiokuntien esityksiä seuraamalla ministeriöt voivat arvioida toimintaansa. Jos säädösehdotukset kohtaavat aiempaa useammin muutoksia, se voi olla merkki heikentyneestä lainvalmistelun laadusta tai poliittisen ohjauksen epäonnistumisesta.¹⁶⁸

Valiokunnissa suoritettavassa lakiesitysten tarkastuksessa yhdistyvät poliittinen harkinta, lakitekniset seikat ja perustuslainmukaisuuden arviointi. Valiokunnilla on viimeinen tilaisuus arvioida lain tarkoituksenmukaisuutta, ottaa huomioon eri intressit ja muut asiaankuuluvat seikat sekä sovittaa ne yhteen ennen lain lopullista säätämistä. Tässä vaiheessa valiokunnan harkintaan osallistuvat paitsi hallituspuolueiden jäsenet myös oppositiopuolueiden edustajat. Valiokunnan laatima mietintö kertoo valiokunnan näkemyksen hallituksen esityksen vahvuuksista ja heikkouksista sekä välittää eduskunnan täysistunnolle tiedon siitä, miten esitystä mahdollisesti tulisi muuttaa tai täydentää, tai pitäisikö sitä hyväksyä lainkaan. Mietintöön liitettyjen eriävien mielipiteiden avulla puolestaan tuodaan esiin valiokuntakäsittelyn aikana ilmenneitä erimielisyyksiä, joita mietintöesityksessä ei ole opposition edustajien mielestä saatu tyydyttävästi ratkaistua.¹⁶⁹

Enemmistöparlamentarismin sääntöjen mukaisesti hallituspuolueen valiokunnan puheenjohtajan odotetaan ohjaavan asian käsittelyä kohti toivottua tulosta. Tämä toivottu tulos on pääpiir-

¹⁶⁶ Backman 2023, s. 37.

¹⁶⁷ Aula – Konttinen 2020, s. 16–17.

¹⁶⁸ Keinänen – Vartiainen 2023, s. 21.

¹⁶⁹ Pekonen 2011, s. 152–153.

teissään tiedossa ennen asian tuomista valiokuntaan. Riittämätön poliittinen ja tekninen valmistelu lisää valiokunnan tarvetta muuttaa hallituksen esityksiä. Valiokunnan toimintavapaus on usein rajallisempi hallituksen esityksen lakipykälien osalta. Liikkumavara on kuitenkin aiempaa suurempi, johtuen osittain lainvalmisteluun liittyvistä ongelmista. Vaikka päätökset tehdään valiokunnissa pääsääntöisesti hallituksen esityksen mukaisesti, eivät poikkeukset ole kuitenkaan mahdottomia. Esityksiä voidaan vetää pois ja pykälä voidaan muuttaa. Esityksiä saatetaan valmistella ministeriössä liian vähäisillä resursseilla tai liian kapeasta näkökulmasta, mikä voi pakottaa valiokunnan puuttumaan voimakkaasti hallituksen esitykseen.¹⁷⁰

E.H.I. Tammion mukaan parlamentarismissa lainsäätämisvalta asetetaan jossain suhteessa hallituksen käytettäväksi. Jos eduskunta välttää korjausten tekemistä hallituksen esittämään lakiehdotukseen, saattaa lakiehdotuksen yhtenäisyys säilyä, mutta samalla syrjäytetään lainsäädäntötyölle asetettu perusteellisuuden vaatimus ja lainsäätäjän velvollisuudet. Säädetävän lain kelvollisuus jää tällöin vain hallituksen harkinnan ja valmistelun varaan.¹⁷¹

4.3 Eduskunnan toimintavaihtoehdot hallituksen esityksen käsittelyssä

Parlamentaarista demokratiaa edustavissa valtioissa parlamenttia pidetään lainsäädäntömenettelyn tärkeimpänä vallankäyttäjänä. Tosiallisesti lainsäädäntömenettelyn vallankäytön painopiste on kuitenkin siirtynyt parlamentilta yhä enemmän hallituksille niin Suomessa kuin muissa parlamentaarisen järjestelmän maissa. *Jyrki Talan* mukaan kehitys perustuu lakien valmistelun keskittymiseen hallitukselle. Hallituksessa tehtävät ratkaisut määrittävät parlamentin käsittelyyn etenevät säädösehdotukset ja ehdotusten sisällön. Lisäksi lainvalmistelutyön ohjaaminen on lähinnä hallituksen asia. Hallituksen lainsäädäntöehdotukset ovat pääosin myös parlamentin hyväksymiä, parlamentin enemmistöstä muodostuneen hallituksen päättäessä lakiehdotuksen sisällöstä¹⁷². Parlamentin asema saattaa tällaisessa tapauksessa muodostua reaktiiviseksi, ei-aktiivisen toimijan rooliksi, jossa vain lähinnä reagoidaan hallituksen antamiin esityksiin.¹⁷³

Eduskunta voi muuttaa hallituksen esitystä ennen uuden lain hyväksymistä. Näin tapahtuu melko usein, mutta yleensä muutokset ovat vain vähäisiä. *Wibergin* mukaan olisi kuitenkin väärin väittää, että eduskunta toimisi vain kumileimasimena. Eduskunnalla on aktiivinen ja

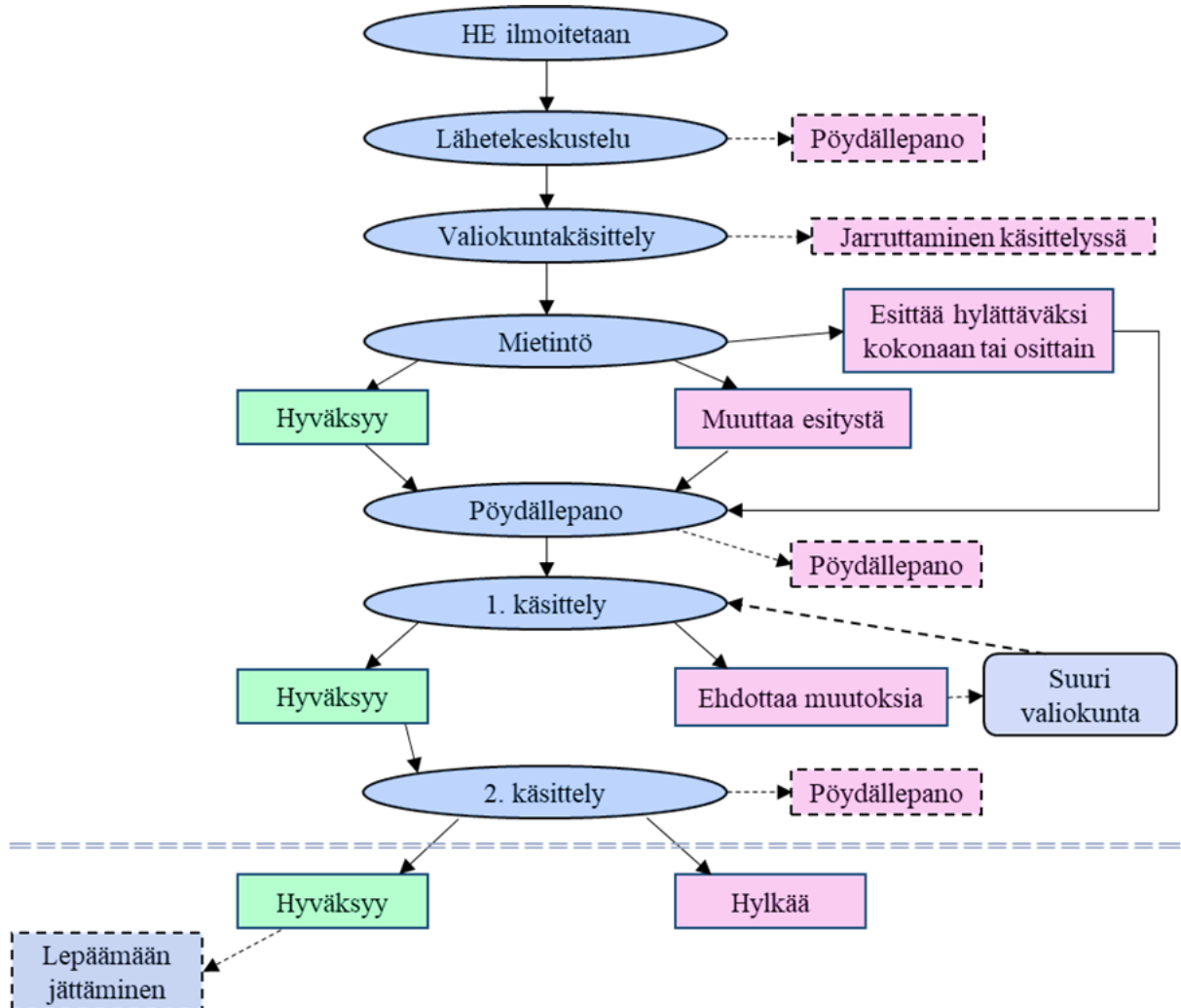
¹⁷⁰ Pekonen 2011, s. 175–177.

¹⁷¹ Tammio 1948, s. 62.

¹⁷² Hallitus ja parlamentti ovat monin tavoin sidoksissa toisiinsa, sillä ministerit valitaan parlamentin jäsenistä, ja hallitus voi vaikuttaa eri tavoin parlamentin toimintaan. Enemmistöparlamentarismissa edustajien enemmistön hyväksyntä hallituksen politiikalle on usein jo ennalta varmistettu, ennen kuin asia tuodaan parlamentin käsiteltäväksi. Tällöin parlamentin käsittelyssä on lähinnä kyse vain opposition reagoinnin mahdollisuudesta hallituksen esitykseen, ja parlamentti saa niin sanotusti kumileimasimen roolin. Asioiden parlamentti- ja erityisesti valiokuntakäsittelyllä on kuitenkin enemmistöparlamentarismia pehmentävä vaikutus. (Pekonen 2011, s. 121–122.)

¹⁷³ Tala 2005, s. 92.

tärkeä rooli lainsäädäntötuotoksen hienosäädössä. Eduskunta, tai pikemminkin sen hallitusta tukeva enemmistö, ei suinkaan ole täysin riippumaton kulloisenkin hallituksen poliittisesta tahdosta. Eduskunnan puolue ryhmät ovat kuitenkin hyvin kurinalaisia, ja ministerit pitävät huolen siitä, että yksittäiset kansanedustajat eivät poikkea sietämättömän paljon puolueen linjasta.¹⁷⁴



Kuvio 1 Eduskunnan toimintavaihtoehdot hallituksen esityksen käsittelyssä.¹⁷⁵

Kuvio 1 havainnollistaa eduskunnan toimintavaihtoehtoja hallituksen esityksen käsittelyssä. Eduskunnan työjärjestyksen 19 §:ssä säädetään asioiden ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin (1272/2011) mukaan puhemies ilmoittaa täysistunnossa muun muassa hallituksen esitykset. Edelleen 2 momentin mukaan puhemies myös ilmoittaa hallituksen esityksen sekä eduskunta-aloitteen peruuttamisesta. Mikäli hallituksen esitys tai eduskunta-aloite peruutetaan, sen käsittely lopetetaan. Säännös ilmentää peruuttamisen edellytyksenä olevan, että asian käsittely

¹⁷⁴ Wiberg 1994, s. 235.

¹⁷⁵ Eduskunta voi myös turvautua jarrutuskeskusteluun, mutta sen vaikutukset hallituksen esityksen käsittelyyn ovat vähäiset.

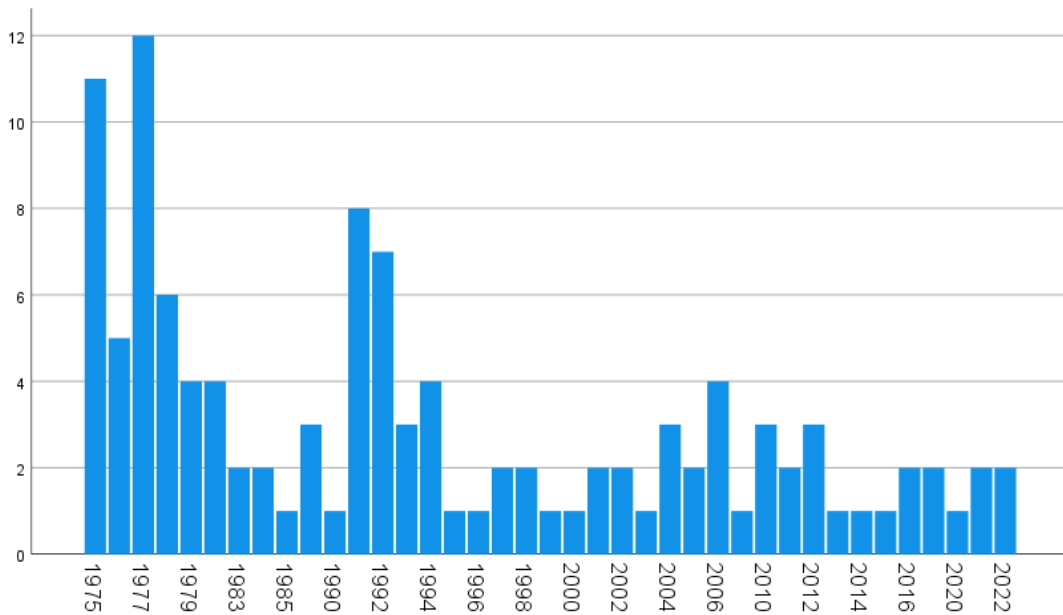
eduskunnassa ei ole ehtinyt tulla päätökseen. Peruuttamismahdollisuuden väistyminen on merkitty kuvioon kahdella katkoviivalla. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet on ilmaistu kuviossa vaaleanpunaisella värillä. Lepäämään jättäminen on otettu mukaan kuvioon, sillä se oli hallitusmuodon aikaan merkittävä eduskunnan vallankäytön keino ei-toivotun lainsäädännön jarruttamisessa. Nykyisellään lepäämään jättämisen mahdollisuus kytkeytyy vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin lakiehdotuksiin.

Eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n mukaan valiokunnan on ilman aiheetonta viivytystä käsiteltävä sinne lähetetyt asiat ja annettava asian laadun mukaisesti mietintö täysistunnolle tai lausunto toiselle valiokunnalle. Lakiehdotuksen sisältävän asian käsittelystä säädetään työjärjestyksen 53 §:ssä. Lakiehdotus käsitellään valiokunnan mietinnön pohjalta täysistunnossa kahdessa käsittelyssä. Ensimmäisessä käsittelyssä valiokunnan mietintö esitellään ja käydään asiasta yleiskeskustelu. Yksityiskohtaisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä, joka voidaan todeta ilman pykäläkohtaista käsittelyä hyväksytyksi mietinnön mukaisena niiltä osin kuin yleiskeskustelussa ei ole tehty mietinnöstä poikkeavia säännösehdotuksia.

Lakiehdotuksen hylkäämisestä koskevaa ehdotusta ei saa tehdä ensimmäisessä käsittelyssä. Mikäli lakiehdotus hyväksytään mietinnön mukaisena, todetaan asian ensimmäinen käsittely päättyneeksi. Muutoin asia lähetetään eduskunnan päätöksen mukaisena suureen valiokuntaan. Suuri valiokunta voi yhtyä eduskunnan päätökseen tai ehdottaa muutoksia. Jos muutoksia ehdotetaan, päättää eduskunta niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tämän jälkeen asian ensimmäinen käsittely todetaan päättyneeksi. Toisessa käsittelyssä eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä sekä mahdollisista eduskunnan lausumista.

5 HISTORIALLINEN TARKASTELU

Tässä luvussa tarkastellaan hallituksen esityksen peruuttamista erityisesti oikeushistoriallisesta¹⁷⁶ ja politiikan tutkimuksen näkökulmasta. Luvun tarkoituksena on selvittää, millaisia poliittisia ja yhteiskunnallisia konteksteja esitysten peruuttamistiheyden ajallisen vaihtelun taustalla on löydettävissä.



Kuvio 2 Peruutetut hallituksen esitykset valtiopäivävuosittain 1975–2022.¹⁷⁷

Hallituksen esityksen peruuttaminen ei nykyään ole yhtä yleistä kuin menneinä vuosikymmeninä. Kuvio 2 esittää valtiopäivävuosien 1975–2022 välisenä aikana peruutettuja hallituksen esityksiä. Huomionarvoista on, että valtiopäivävuosi 1975 kattaa tässä ja muissa tutkielman kuvioissa ja taulukoissa kahdet valtiopäivät, esitysteknisistä syistä ne on merkitty kuvioon samalle valtiopäivävuodelle. Vuoden 1975 ensimmäisten valtiopäivien aikana peruutettiin kaksi hallituksen esitystä, ja 1975 toisten valtiopäivien aikana yhdeksän esitystä.

¹⁷⁶ Kekkosen mukaan oikeushistoria pyrkii tuottamaan tietoa menneistä oikeudellisista ilmiöistä. Tällaisia ilmiöitä ovat esimerkiksi säädökset, oikeuskäytäntö sekä oikeudelliset instituutiot. Tutkimuksen keskeisimpänä tavoitteena on oikeudellisten muutosten kartoittaminen ja niiden selittäminen. Muutokset voidaan liittää esimerkiksi yhteiskunnan rakenteellisiin ja taloudellissosiaalisiin tekijöihin taikka valtasuhteisiin. Muutosta ei voida selittää ilman niiden kytkentää sen hetkiseen yhteiskuntatodellisuuteen eli historialliseen kokonaistilanteeseen. Tämä edellyttää siten perehtymistä niihin taloudellisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin realiteetteihin, jotka ovat tuona ajankohtana vallinneet. (Kekkonen 1996, s. 1, 4, 11.) Kontekstualisoinnilla historian tutkimuksen menetelmänä tarkoitetaan lähteiden ja tutkimuskohteen asettamista osaksi tutkittavan aikakauden yhteiskuntaa ja kulttuuria. Menneen ajan tapahtumia ja ilmiötä pyritään siten tutkimaan tutkittavan aikakauden näkökulmasta. Ilmiöiden kontekstualisoinnissa on kuitenkin varottava anakronismeja, eli tutkittavaan aikaan kuulumattomien asioiden sijoittamista sinne. (Tepora – Danielsbacka – Hannikainen 2022, s. 13.)

¹⁷⁷ N = 116. Valtiopäivävuosien 1975–2022 välisenä aikana peruutetut lainsäädäntöaloitteen sisältäneet hallituksen esitykset.

Hallituksen esityksiä peruutettiin eniten 1970-luvun aikana, yhteensä 38 kappaletta. Peruutettujen esitysten määrä on huomattava, etenkin kun tilasto kattaa vain puolet vuosikymmenestä. Esitysten peruuttaminen harvinaistui 1980-luvulla. Kuvioista voidaan havaita 1990-luvun erottuvan ajanjaksona, jolloin hallitus turvautui esityksen peruuttamiseen tavallista useammin. 1990-luvulla peruutetuista esityksistä 23 peruutettiin ennen vuotta 1995. Esityksiä peruutettiin jälleen vähemmän 2000-luvun aikana. 2010-luvulla peruutettiin 15 esitystä, kuluvalle vuosikymmenellä esityksiä on peruutettu viisi kertaa.

1970-luvulla peruutettujen esitysten osalta peruutuksen syitä ei juuri ole löydetävissä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjoista tai ministeriöiden esittelylistoista. Kaikkiaan 38:stä tuona ajanjaksona peruutetusta esityksestä peruutuksen syy oli selvitettävissä 23 tapauksessa. Se seikka, ettei esittelylistojen liitteistä ole löytynyt esittelymuistiota, saattaa johtua silloisista arkistointikäytännöistä. On myös mahdollista, että erityisesti poliittisesti kiistanalaisten esitysten peruuttamista käsitteleviä muistioita ei ole haluttu sisällyttää arkistoihin.

5.1 1970-luku – parlamentarismien vaaran vuodet

Hallituksen esitysten peruuttaminen oli 1970-luvulla yleistä vähemmistö- ja virkamieshallitusten ja heikkojen enemmistöhallitusten kausilla. Hallituksen esityksen kohdatessa vastarintaa tai eduskunnan tekemiä merkittäviä muutoksia, saattoi hallitus esityksen peruuttamisella keskeyttää asian käsittelyn. Koska esityksen peruuttaminen useimmiten esti lainsäädännön peruutetun esityksen tarkoittamalla alalla, peruuttamisuhkaa voitiin käyttää keinona vaikuttaa eduskunnan päätöksentekoon. Laajapohjaisten enemmistöhallitusten kausina hallituksen esityksen peruuttamisella oli merkitystä vain poikkeustapauksessa. Esityksen peruuttaminen on kuitenkin luottamuskysymysmenettelyä¹⁷⁸ hienovaraisempi keino vaikuttaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön.¹⁷⁹ Poliittisessa merkityksessä peruuttamissäännöksen merkitys ilmenee siten, että esityksen peruuttamisen mahdollisuus ja sen seuraukset tunnistetaan.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Eduskuntaryhmiensä vastustuksesta huolimatta enemmistöhallituksella on mahdollisuus saada kiistanalainen esitys laiksi asti. Se voi tehdä hallituksen esityksestä hallitus- eli luottamuskysymyksen, jolloin hallituspuolueiden edustajat ovat pakotettuja hyväksymään vastustamansa esitys – elleivät he halua kaataa hallitusta. Kansanedustajien oman vakaumuksen noudattaminen estyy ryhmäkurin seurauksena. (Paloheimo – Wiberg 2012, s. 167.)

¹⁷⁹ Saraviita 2000, s. 344.

¹⁸⁰ Saraviita 2011, 6 luku > Lainsäädäntö > 71 § Hallituksen esityksen täydentäminen ja peruuttaminen.

Taulukko 1 Peruutetuksi tulleen esityksen antaneen hallituksen tyyppi valtiopäivävuosina 1975–1979.

	enemmistöhallitus	vähemmistöhallitus	virkamieshallitus
1975 vp	2	0	9
1976 vp	1	1	3
1977 vp	6	5	1
1978 vp	6	0	0
1979 vp	4	0	0
yhteensä	19	6	13

Muihin tutkielmassa tarkasteltuihin vuosikymmeniin verrattuna 1970-luvulla esityksen antajana saattoi enemmistöhallituksen lisäksi olla myös vähemmistö- tai virkamieshallitus.¹⁸¹ Taulukosta 1 ilmenee, että erityisesti virkamieshallituksen antamiin esityksiin on kohdistunut peruutuksia. Valtiopäivävuonna 1975 peruutettiin yhdeksän virkamieshallituksen antamaa esitystä, joista seitsemän joulukuun 1975 puolivälissä, piakkoin Liinamaan virkamieshallituksen vaihduttua Mieltusen enemmistöhallitukseen. Esityksen peruuttanut hallitus oli 1970-luvulla vain kolmesti vähemmistöhallitus. Liinamaan virkamieshallituksen lyhyellä kaudella ei peruutettu yhtäkään hallituksen esitystä. Tyypillisimmin peruutus kohdistui saman hallituksen antamiin esityksiin. Myöhempiin vuosikymmeniin verrattuna myös esityksen antanutta hallitusta seurannut hallitus peruutti poikkeuksellisen paljon esityksiä. Suurin osa näistä peruutuksista on johtunut edellä todetusti virkamieshallituksen esitysten peruuttamisesta.

Suomessa ei ole 1970-luvun jälkeen ollut virkamies- tai vähemmistöhallituksia. Ne olivat kuitenkin presidentti Kekkonen kaudella tyypillisiä¹⁸². Esimerkiksi Kekkonen kauden lukuisat toimitusministeristöt olivat osoitus presidentin aseman merkittävästä vahvistumisesta¹⁸³. Pitkän valtakautensa aikana presidentistä tuli yhä enemmän keskeinen poliittinen hahmo sekä valtion symboli, ja hänen valtansa muuttui yhä henkilökohtaisemmaksi. Joitakin keskeisiä valtuuksia (esimerkiksi hallituksen muodostaminen, päätös ennen aikaisen vaalien järjestämisestä) alettiin pitää presidentin prerogatiivioikeuksina, sillä niiden käyttäminen tunnustettiin

¹⁸¹ Kyseessä olevana vähemmistöhallituksena toimi Martti Mieltusen III hallitus (29.9.1976 - 15.5.1977), ja virkamieshallituksena Keijo Liinamaan hallitus (13.6.1975 - 30.11.1975). Ei-parlamentaarisia hallituksia ovat esimerkiksi asianomaisten hallinonalojen päälliköistä muodostetut puhtaat virkamieshallitukset sekä niin sanotut puolipoliittiset ministeristöt, jotka voivat koostua myös eduskunnan jäsenistä, mutta jonka muodostamisessa puolueet eivät ole olleet joko lainkaan tai ainakaan laajasti mukana. Näille ei-parlamentarisille hallituksille käytetään usein yhteisenä nimityksenä termiä toimitusministeristö, koska se on tavallisesti tarkoitettu vain väliaikaiseksi tehtävien suorittajaksi normaalin hallituksen puuttuessa. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna parlamentaaristen ministeristöjen ja toimitusministeristöjen välillä ei ole eroa. Negatiivisen parlamentarismien periaatteen mukaan hallituksen katsotaan nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes eduskunnan epäluottamus ilmaistään. Periaatetta voidaan soveltaa myös toimitusministeristöihin. (Kastari 1977, s. 164–165, 183.)

¹⁸² Suomen valtiosäännön erityispiirteinä hallitusmuodon aikaan oli vahva, itsenäiset valtaoikeudet omaava presidentti. Hallitusvallan järjestelmä on ollut kaksihuippuinen, valtioneuvoston ohella presidentti käytti hallitusvaltaa, mutta hallitusvallan sisällä presidentin rooli korostui toisen maailmansodan jälkeen ajoittain huomattavastikin. (Viljanen 2003, s. 1172.)

¹⁸³ Kastari 1977, s. 165.

kuuluvan valtionpäämiehen henkilökohtaiseen valtapiiriin. Lisäksi presidentin vallan vahvistuessa entisestään 1970-luvulla oli yhä epätodennäköisempää, että presidentin ja muiden valtielinten välille syntyisi konflikteja ja avointa vastakkainasettelua presidentin halutessa saada tahtonsa läpi poliittisessa päätöksentekoprosessissa.¹⁸⁴

Presidentin rooli yhteiskunnallisena vaikuttajana sai myös uuden merkityksen. Aloitteidensa ja kannanottojensa kautta presidentti esimerkiksi nopeutti tai hidasti yhteiskunnallisia uudistuksia, sovitteli itsevaltaisesti työmarkkinakonflikteja sopimusneuvottelujen nopeuttamiseksi ja ohjasi lausunnoillaan kansalaisten käyttäytymistä. Vaikka presidentin vallan kasvu liittyi osaltaan eduskunnan ja valtioneuvoston kyvyttömyyteen toimia tehokkaasti näissä tilanteissa, oli valtionpäämiehen toimilla myös parlamentaarisia toimijoita passivoiva vaikutus.¹⁸⁵

Edellä todetun perusteella 1970-luku näyttäytyy parlamentarismin kannalta huolestuttavana ajanjaksona. Presidentti Kekkonen valta henkilökohtaistui ja kasvoi, toisaalta valtioneuvoston aseman voidaan katsoa heikentyneen lukuisten hallitusten vaihdosten myötä¹⁸⁶. Presidentin vallan voidaan arvella vaikuttaneen myös 1970-luvulla peruutettujen hallitusten esitysten suureen määrään. Tasavallan presidentin esittely on päätöksentekoelimessä vain muodollinen tilaisuus, vaikkakin sen tosiasiallinen valtarooli on vaihdellut. Presidentti Kekkonen aikana oli tyypillistä, että valtioneuvosto esitti ratkaisua, joka vastasi presidentin tahtotilaa.¹⁸⁷ On siten myös mahdollista, että joissain tapauksissa esityksen peruuttamisen taustalla on saattanut olla presidentin tyytymättömyys.

Ajatukselle voidaan etsiä tukea kuviosta 3, joka kuvaa peruutetun esityksen tilalle annetun uuden esityksen suhdetta alkuperäiseen esitykseen. Muihin vuosikymmeniin verrattuna 1970-luvulla peruutettujen esitysten tilalle annetuille esityksille oli ominaista, että niitä ei voitu pitää missään määrin samansisältöisinä suhteessa alkuperäiseen esitykseen.¹⁸⁸

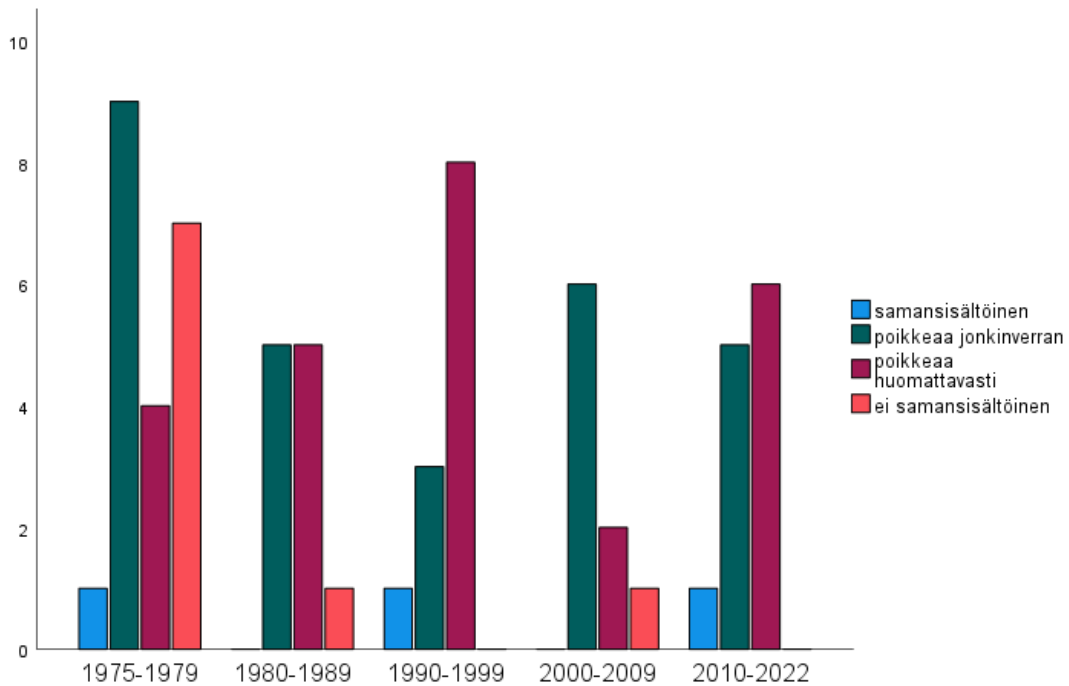
¹⁸⁴ Nousiainen 1998, s. 219–220.

¹⁸⁵ Nousiainen 1998, s. 220.

¹⁸⁶ Virkamieshallituksista tuli 1970-luvulla pysyvä osa suomalaista parlamentarismia. Aura I ja II hallitukset sekä Liinamaan hallitus olivat puoluepoliittisia, mutta eivät parlamentaarisia virkamieshallituksia. Niitä puolustettiin parlamentarismien tervehdyttäjinä. (Tiihonen 1990, s. 221.)

¹⁸⁷ Murto 2003, s. 150. Kekkonen loi presidenttikautensa aikana näkymättömän riippuvuussuhteiden ja lojaalisuukien verkoston. Tämä oli ainoa ajanjakso, jolloin valtakunnan tasapaino horjui vakavasti. Hallituksen autonomia vähentyi havaittavasti, ja siitä tuli monin tavoin riippuvainen presidentistä. (Nousiainen 2001, s. 101.)

¹⁸⁸ Kuviossa 3 esitettyjä tietoja voidaan pitää vain suuntaa antavina. Luokittelu on suoritettu vertaamalla alkuperäisen ja uuden esityksen säädösosan sisältöä keskenään.



Kuvio 3 Uuden esityksen suhde peruutettuun hallituksen esitykseen vuosikymmenittäin eriteltynä.

5.2 1980-luku – konsensuksen aika

Presidentti Koiviston aikana parlamentaaristen toimijoiden asema tasapainottui. Vaikka presidentti säilytti viime kädessä vastuun valtion ulkosuhteista, tehtiin käytännön päätökset yhdessä hallituksen kanssa. Koivisto sitoutui kautensa loppupuolella yhä enemmän malliin, jossa toimivaltuuksien käyttö tapahtui hallituksen kautta. Lisääntyneen hallitusvakauden ansiosta pääministerin rooli kansallisena johtajana kasvoi.¹⁸⁹

Parlamentaarisen hallituksen politiikkaa voidaan jaotella sen mukaan, miten hyödyt ja kustannukset väestöryhmille jakautuvat tai keskittyvät. Lohkoutuneissa yhteiskunnissa hajanaiset monipuoluehallitukset ovat tyypillisesti harjoittaneet jakelevaa politiikkaa, jossa hyödyt kohdistuvat rajoitetulle osalle väestöä, kustannusten jakautuessa koko yhteiskuntaan. Hallitusohjelmista puuttuvat määrätietoiset toimet, ja osapuolten rinnakkaiselo leimaa keskinäinen epäluulo.¹⁹⁰ Vastakkainasettelu korvattiin konsensuksella 1980-luvulle tultaessa¹⁹¹. Konsensuspolitiikalle oli ominaista muun muassa politiikan käytännöllistyminen sekä ideologisten vastakohtaisuuksien lientyminen. Vakaiden enemmistöhallitusten asialistaa hallitsi politiikka, joka hajautti sekä edut että kustannukset. Sen tunnusmerkkinä oli yhteiskunnan rationaalinen hallinta.¹⁹² Puoluepoliittista kenttää kuin myös yleisemmin kansalaisyhteiskuntaa kuvasi siten

¹⁸⁹ Nousiainen 1998, s. 219–220.

¹⁹⁰ Nousiainen 1999, s. 1110.

¹⁹¹ Konsensuspolitiikan kehittyminen mahdollistui yhteiskuntarakenteen syvän murroksen ja yleisen yhteiskuntaelämän tasoittumisen myötä (Nousiainen 2008, s. 37.)

¹⁹² Nousiainen 1999, s. 1110.

pitkälle status quon hyväksyminen keskeisissä asiaryhmissä, kuten edustuksellisen demokration periaatteissa.¹⁹³

Taulukko 2 Peruutetut hallituksen esitykset vuosikymmenittäin eriteltynä.

	N	%
1975–1979	38	32,8
1980–1989	12	10,3
1990–1999	30	25,9
2000–2009	16	13,8
2010–2022	20	17,2
yhteensä	116	100,0

Konsensuksen aika heijastuu myös 1980-luvulla peruutettuihin hallituksen esityksiin. Taulukosta 2 voidaan havaita, että tutkielmassa tarkastelluista vuosikymmenistä esityksiä peruutettiin kaikkein vähiten juuri 1980-luvulla, yhteensä 12 kappaletta.

Hallituksen esitys eduskunnalle sukunimilainsäädännöksi (HE 198/1981 vp), oli 1980-luvulla peruutetuista esityksistä poliittisesti kiistanalaisin. Oikeusministeriön valmisteleman esityksen tarkoituksena oli korvata vuoden 1920 sukunimestä annettu laki sekä perheoikeudelliseen lainsäädäntöön liittyvät puolison ja lasten sukunimeä koskevat säännökset. Esityksessä muun muassa ehdotettiin, että nainen saisi pitää avioliiton solmiessaan oman sukunimensä.¹⁹⁴ Esitys aiheutti eduskunnassa kiivasta vastustusta jo lähetekeskustelussa. Puheenvuoroissa muun muassa todettiin esityksen merkitsevän sellaisen vapauden edistämistä, joka heikentäisi avioliiton ja perheen asemaa yhteiskunnassa¹⁹⁵. Lisäksi Suomen maaseudun puolue teki esityksen johdosta rinnakkaisen lakialoitteen¹⁹⁶. Esitystä käsitellyt lakivaliokunta esitti mietinnössään esityksen hylkäämistä¹⁹⁷. Suuri valiokunta kannatti mietintöä tehden siihen kuitenkin joitain muutoksia¹⁹⁸.

¹⁹³ Saukkonen 2003, s. 13–14.

¹⁹⁴ HE 198/1981 vp, s. 1. Lisäksi esityksessä ehdotettiin uudenlaista sääntelyä lapsen sukunimen valikoitumiselle. Mikäli vanhemmilla oli yhteinen sukunimi, lapsi saisi syntyvanhempien sukunimen syntymähetkellä. Jos vanhemmilla ei ollut yhteistä sukunimeä, heillä olisi oikeus valita, minkä sukunimen lapsi saa. Jos lapsen sukunimeä ei ollut ilmoitettu väestörekisteröinnin yhteydessä, lapsi saisi äidin sukunimen.

¹⁹⁵ PTK 3/1981 vp, täysistunnon pöytäkirja tiistai 10. marraskuuta, s. 2560.

¹⁹⁶ LA 182/1981 vp.

¹⁹⁷ LaVM 10/1982 vp, s. 10.

¹⁹⁸ SuVM 271/1982 vp.

Erikoisena sivujuonteena voidaan pitää toisen käsittelyn yhteydessä käydyssä yleiskeskustelussa tehtyä ulkoasianministerin toteamusta esityksen mahdollisesta pois vetämisestä. Ministeri korjasi kuitenkin puhuvansa vain omasta, ei hallituksen puolesta.¹⁹⁹ Yleiskeskustelussa esiintyi lisäksi erimielisyyttä siitä, tulisiko esityksen käsittely keskeyttää tai tulisiko esitys lähettää uudelleen valiokunnan käsiteltäväksi²⁰⁰. Hallitus päätti peruuttaa esityksen toisen käsittelyn jälkeen. Esityksen peruuttamiseen liittyvää esittelymuistiota ei ole arkistoitu valtioneuvoston tai oikeusministeriön asiakirjoihin. Edellä kuvattu antaa osviittaa siitä, miten eduskunta on pystynyt vaikuttamaan hallituksen toimintaan poliittisesti kiistanalaisten esitysten käsittelyssä.

5.3 1990-luku – opposition asema heikkenee

Konsensuksen aika vaihtui 1990-luvun alkupuolella syvään lamaan. Epävakaat ajat ilmenevät myös peruutettujen hallituksen esitysten määrässä. Vuosikymmenen aikana peruutettiin eniten esityksiä 1970-luvun jälkeen. Lisäksi hallituksen ja opposition välisiin suhteisiin tuli huomattava muutos lepäämäänjättämismekanismin poistumisen myötä.

Vuoden 1991 syksyllä hallitus ryhtyi ensimmäisiin säästötoimiin odotettua paljon suuremman budjettialijäämän säikäyttämänä. Vuoteen 1994 asti uusia säästöpaketteja tehtiin syksystä 1991 lähtien puolen vuoden välein. Merkittävimpien lainsäädäntöön vaikuttavien säästöpäätösten toteuttaminen mahdollistui syksyllä 1992, kun valtiopäiväjärjestystä muutettiin siten, että säästöistä voitiin aiemman 2/3-enemmistön sijaan päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Opposition tukea päätöksien toteutumiseen ei siten enää tarvittu.²⁰¹ Lepäämäänjättämismekanismin²⁰² turvin oppositiolla oli aiemmin ollut mahdollisuus vaikuttaa hallituksen esityksiin jo niiden valmisteluvaiheessa.²⁰³ Lepäämäänjättämissäännösten alkuperäisenä tarkoituksena oli

¹⁹⁹ PTK 5/1982 vp, täysistunnon pöytäkirja perjantai 28. tammikuuta, s. 4496–4498. Lipsahdus kuitenkin viestii siitä, että hallituksen piirissä oli jo todennäköisesti keskusteltu esityksen peruuttamisesta.

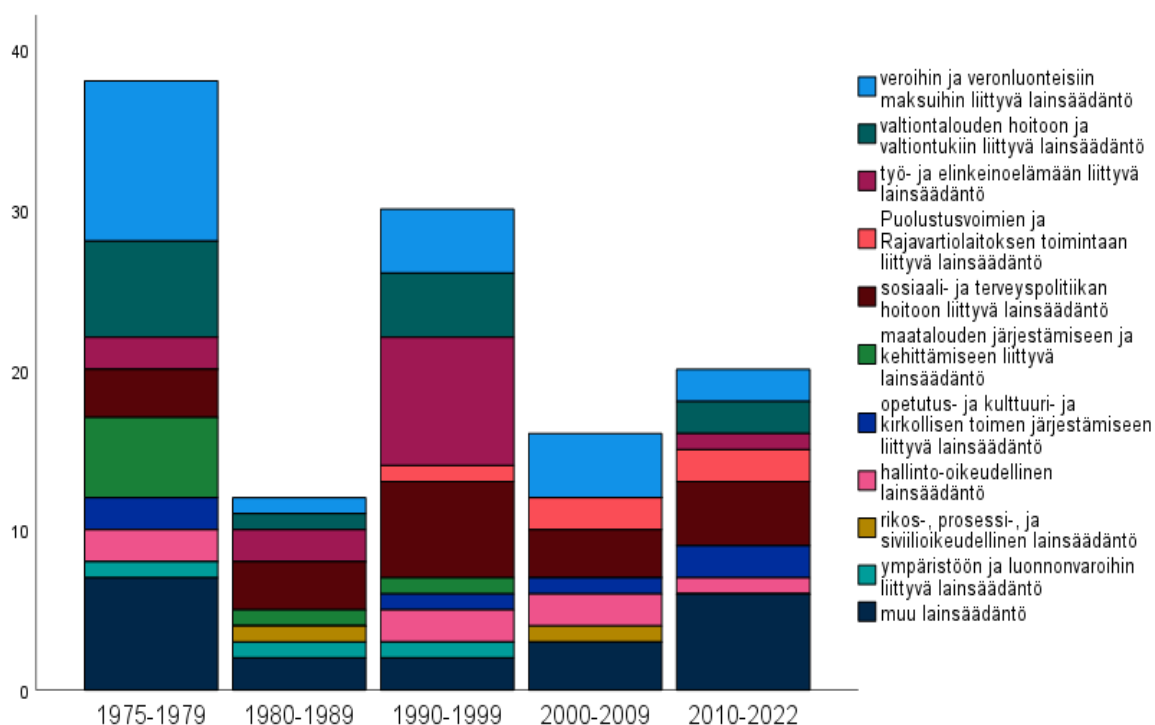
²⁰⁰ PTK 5/1982 vp, täysistunnon pöytäkirja perjantai 28. tammikuuta, s. 4498.

²⁰¹ Kiander – Vartia 1998, s. 148. Säästöjä koskevat linjaukset vastasivat suurelta osin hallitus-oppositioasemia. Harri Holkerin sinipunahallituksen aikana oppositiossa ollut keskusta yritti luoda mielikuvaa sosiaalisesta epäoikeudenmukaisuudesta, vaatien verohelpotuksia ja menojen lisäämistä. Vuoden 1991 vaalien jälkeen Esko Ahon porvarihallituksen aikana vasemmisto-oppositio ja ammattiyhdistysliike kritisoivat leikkauksia epäoikeudenmukaisiksi ja kieltäytyivät osin tukemasta niitä. (Kiander – Varti 1998, s. 257.)

²⁰² Valtiopäiväjärjestyksen (26/1906) 57 §:n mukaan lakiehdotus oli jätettävä lepäämään yli vaalien, mikäli lepäämään jättämistä kannatti kolmannessa käsittelyssä vähintään kolmasosa kansanedustajista. Vuoden 1928 valtiosäännön 66 §:ssä lepäämisaikaa lyhennettiin siten, että lakiehdotus lepäsi seuraaville varsinaisille valtiopäiville asti. Vuoden 1992 uudistuksessa lepäämäänjättämisoikeus rajoitettiin koskemaan lakia, joka heikensi toimeentuloturvan lakisääteistä perusturvaa. Lepäämäänjättämisoikeus poistettiin tavallisen lain säätämisen osalta valtiosäännöstä vuonna 1995. (Hidén 2019, s. 165 alaviite 329.)

²⁰³ Raunio – Wiberg 2014, s. 29.

ollut huolehtia esitysten lakiteknisestä tasosta. Sen varsinaiseksi käyttötarkoitukseksi²⁰⁴ oli kuitenkin muodostunut poliittisesti kiistanalaisten lakiesitysten jarruttaminen ja jopa estäminen. Lepäämään jättämistä hyödynnettiin erityisesti yhteiskunnan tulonjakoon liittyvissä esityksissä.²⁰⁵ Lepäämäänjättämissäännösten poistaminen merkitsi siten voimasuhteiden kääntymistä hallituksen eduksi ja oppositioryhmien vaikutusvallan heikentymistä. Merkitystä oli erityisesti 1990-luvun alun talouskriisillä, joka vauhditti säännösten purkamista.²⁰⁶



Kuvio 4 Peruutetun hallituksen esityksen lainsäädännön ala vuosikymmenittäin eriteltynä.²⁰⁷

Kuviossa 4 on eritelty peruutettuja hallituksen esityksiä esityksen lainsäädännön alan mukaan. Ominainen piirre 1990-luvulla peruutetuille esityksille on, että niiden lainsäädännön ala on muilla vuosikymmenillä peruutettuja esityksiä useammin liittynyt työ- ja elinkeinoelämän ja

²⁰⁴ Viljasen mukaan lepäämäänjättämisinstituutio oli ollut demokratialle ominaisen enemmistöperiaatteen vastainen, sen mahdollistaessa eduskunnan määrävähemmistölle poliittisen painostuskeinon kaikkeen lainsäädäntötyöhön. Lepäämäänjättämisoikeuden poistaminen normalisoi lainsäädäntöprosessia ja vahvisti eduskunnan enemmistön lainsäädäntövaltaa. (Viljanen 2005, s. 1056.)

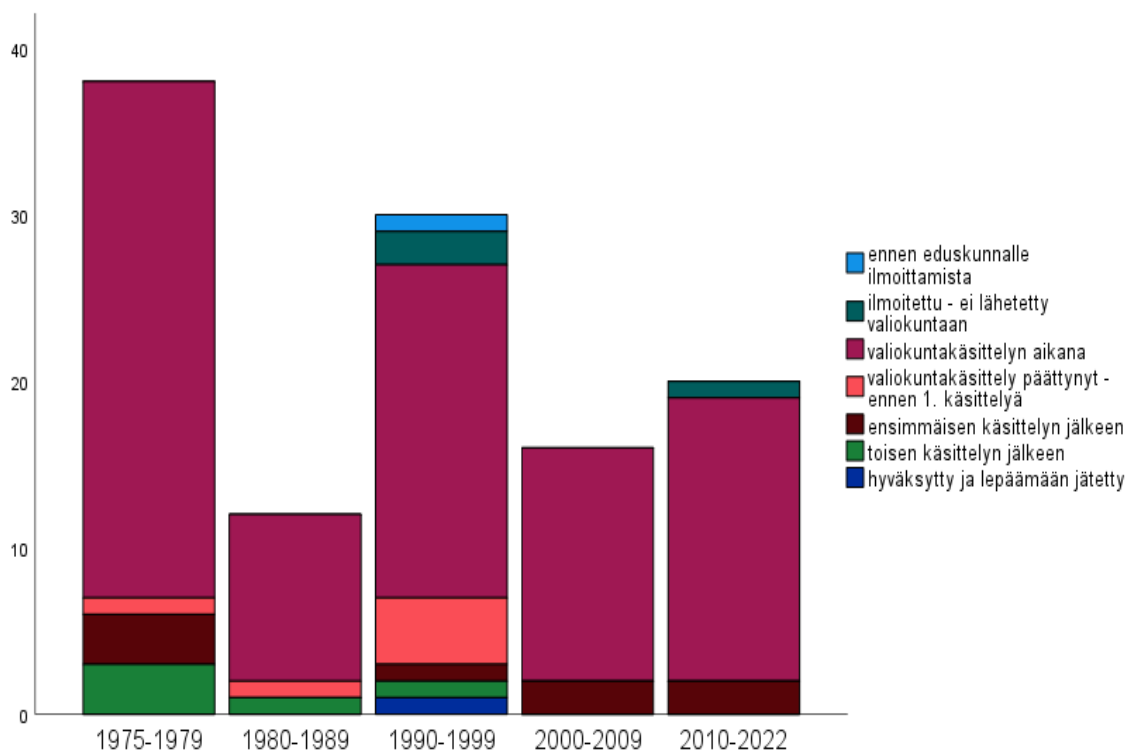
²⁰⁵ KM 1990:55, s. 39.

²⁰⁶ Aula 2003, s. 101–102. Lepäämäänjättämissäännösten purkaminen teki puolueiden osallistumisen hallitukseen houkuttelevammaksi. Se myös mahdollisti yhteiskunnallisen uudistustyön ja hallitusohjelman toteuttamisen nopeammassa tahdissa. Opposition näkemysten ennakkollisen huomioimisen tarve väheni, samoin kuin tarve käydä neuvotteluja hallituskoalition puolueiden ja opposition kesken hallitusten esitysten käsittelyn yhteydessä.

²⁰⁷ N = 116.

sosiaali- ja terveystalouden hoitoon. Piirre selittyy 1990-luvun alun talouskriisiin ja sen hoitamiseen liittyviin toimiin. Edellä mainittuihin lainsäädännön aloihin liittyviä esityksiä peruutettiin yhteensä 14 kappaletta²⁰⁸.

Kuvio 5 havainnollistaa, missä eduskuntakäsittelyn vaiheessa hallituksen esityksiä on eri vuosikymmeninä peruutettu. 1990-luvulla esitykset peruutettiin tyypillisimmin valiokuntakäsittelyn aikana. Tässä suhteessa vuosikymmen ei poikkea muista tutkielman ajanjaksoista. Sen sijaan muista poiketen tällä vuosikymmenellä peruutettuja esityksiä ilmeni jokaisessa käsittelyvaiheessa, joita luokitteluun oli sisällytetty. Huomionarvoista on, että yksi esitys oli peruutettu sen ollessa jo lepäämässä hyväksyttynä.



Kuvio 5 Hallituksen esityksen peruuttamisen aikainen eduskuntakäsittelyn vaihe vuosikymmenittäin eriteltynä.²⁰⁹

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta (HE 103/1991 vp), oli tullut eduskunnan hyväksymäksi ja jätetty 21.12.1991 lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Esityksen mukaan kaksi vuotta kestävä kokeiluun osallistuvat kunnat ja kansanterveystyön kuntainliitot voisivat periä potilaalta

²⁰⁸ Perustuslakivaliokunnan lausuntoja on kuitenkin annettu ainoastaan kahteen talouskriisin aikana peruutettuun esitykseen, vaikka monella esityksellä oli perusoikeusvaikutuksia.

²⁰⁹ N = 116.

maksun lääkäriissä käynnistä terveystieteiden keskuksessa²¹⁰. Esitys oli poliittisesti kiistanalainen. Perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan lausuntoon sisältyi viisi eriävää mielipidettä, ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiasta antamaan mietintöön kolme vastalause²¹¹. Esityksen peruuttamista koskeneessa lokakuussa 1992 laaditussa muistiossa peruutuksen syyksi ilmoitettiin se, että hallitus oli tehnyt päätöksen terveystieteiden keskuksen maksun käyttöön ottamisesta vuoden 1993 aikana, jolloin maksukokeilulle ei ollut enää tarvetta.²¹² Uusi esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 6 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 45 §:n muuttamisesta (HE 291/1992 vp) annettiin 6.11.1992.

Hallituksen voidaan katsoa näpäyttäneen eduskuntaa päättämällä ottaa terveystieteiden keskuksen maksun käyttöön ilman kahden vuoden kokeilujaksoa. Lisäksi lepäämään jätetty esitys olisi tullut eduskunnan käsiteltäväksi vasta vuoden 1993 valtiopäivillä, eikä sen läpimenosta todennäköisesti olisi ollut täyttä varmuutta. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjoista ei kuitenkaan ollut löydettävissä ilmoitusta hallituksen esityksen peruuttamisesta. Sen sijaan eduskunnan 2.3.1993 päivätyssä kirjelmässä vuoden 1991 valtiopäivillä lepäämään jätetyn ehdotuksen johdosta laiksi terveystieteiden keskuksen maksukokeilusta lakiehdotus katsottiin rauenneeksi²¹³. Valtiojärjestyksen 74 §:n mukaan ehdotuksen lepäämään tai vahvistamatta jättäminen ei estänyt antamasta uutta hallituksen esitystä tai tekemästä eduskunta-aloitetta asiasta, jota ehdotus koski. Tällöin lepäämään jätetty tai vahvistamatta jäänyt ehdotus katsottiin rauenneeksi.

5.4 2000-luku – perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta vahvistuu

Suomen valtiosääntö uudistui 2000-luvun taitteessa parlamentaarisempaan suuntaan. Valtiosäännön parlamentarismia vahvistamisen taustalla oli halu yhdenmukaistaa sisällöllisesti Suomen valtiojärjestys muiden länsieurooppalaisten maiden järjestelmien kanssa.²¹⁴ Parlamentarisoituminen heijastui muun muassa lainsäädäntövaltaan hallitusten esitysten tullessa riippuvaiseksi valtioneuvoston tahdosta presidentin tahdon sijasta. Lisäksi asetusten anto siirtyi lähes yksinomaisesti valtioneuvostolle. Toisaalta parlamentarisoitumiselle vastakkaisena suuntauksena lainvalmistelu siirtyi yhä enemmän komiteavalmistelusta virkamiesjohtoiseen työryhmävalmisteluun.²¹⁵

²¹⁰ HE 103/1991 vp, s. 1.

²¹¹ PeVL 3/1991 vp, StVM 18/1991 vp.

²¹² Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 16.10.1992.

²¹³ M 3/1993 vp.

²¹⁴ Viljanen 2003, s. 1172.

²¹⁵ Nousiainen 2006, s. 323.

Tutkielman kannalta kiinnostavana uudistuksena on vuoden 1995 perusoikeusuudistus, jonka vaikutukset ovat nähtävissä 2000-luvulla peruutetuissa hallituksen esityksissä. Perusoikeusuudistuksella nimittäin otettiin valtiosääntöön ensimmäistä kertaa säännös lakien perustuslainmukaisuuden ennakollisesta valvonnasta²¹⁶. Perustuslakivaliokunnan tärkein tehtävä eli lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta oli sitä aiemmin ollut vailla säädöspohjaa lähes 100 vuoden ajan. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perustuslakivaliokunnan tehtäväksi tuli valvoa, että lainsäädäntötoiminnassa noudatetaan ihmisoikeusvelvoitteita eikä niiden kanssa ristiriidassa olevaa lainsäädäntöä hyväksytä²¹⁷. Perustuslakivaliokunnan rooli on muihin eduskunnan valiokuntiin nähden omalaatuinen, sillä valiokunta käyttää poliittisen harkinnan lisäksi myös oikeudellista harkintaa, pyrkien kuitenkin pitämään oikeudellisen ja poliittisen erillään toisistaan. Ryhmäkuri ei sido valiokunnan jäseniä oikeudellisessa harkinnassa.²¹⁸

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelemään tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan on pyydettävä lausunto perustuslakivaliokunnalta, mikäli sen käsittelemässä lakiehdotuksessa tai muussa asiassa on epäselvyyttä perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin. Lausunto on pyydettävä perustuslakivaliokunnalta myös silloin, jos käsiteltävänä on perustuslakiin tehtävän rajatun poikkeuksen säätäminen eikä asiaa ole muuten lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnolle.

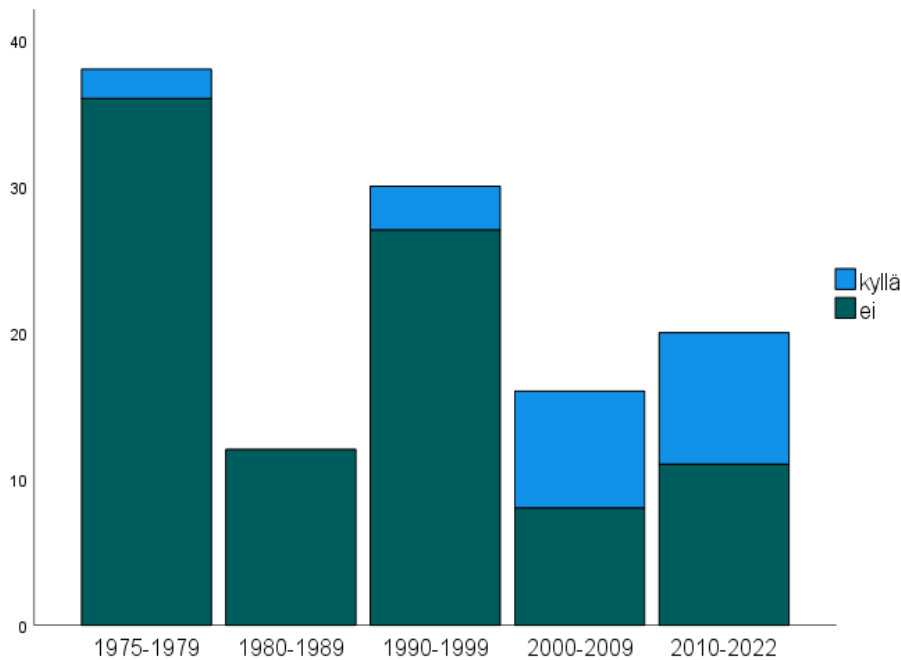
Perustuslakivaliokunnan peruutetuista esityksistä eri vuosikymmeninä antamia lausuntoja esitellään seuraavan sivun kuviossa 6. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön voidaan todeta muuttuneen perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perustuslakivaliokunta oli 2000-luvulla antanut lausunnon liki puoleen peruutetuista hallituksen esityksistä. Sen sijaan 1970-luvulla lau-

²¹⁶ Lainsäädännön valmistelun lähtökohtana on, että lakiehdotuksen sisältö valmistellaan perustuslain mukaiseksi. Pää tavoitteena on, että eduskunta hyväksyy ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksen kannanotto sen perustuslainmukaisuudesta ei sido oikeudellisesti eikä tosiasiallisesti eduskuntaa tai perustuslakivaliokuntaa. Suurin osa perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoista sisältyy lausuntoihin. Lausuntovaliokuntana perustuslakivaliokunnan tehtävänä on arvioida lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. (Jyränki – Husa 2021, 5.3.2 Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta.)

²¹⁷ Valiokuntaopas 2019, s. 95.

²¹⁸ Jyränki – Husa 2021, 5.3.2 Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta. Perustuslakivaliokunnan on säädösvalvontaa suorittaessaan vastattava kysymykseen lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Ristiriita perustuslain säännösten ja ehdotettujen säännösten välillä tulee selkeimmin esiin silloin, kun säännöksiä ei voida noudattaa ja soveltaa samanaikaisesti. Yleisin toimintavaihtoehto perustuslain vastaisen lakiehdotuksen käsitteilyssä on, että eduskunta tekee ehdotukseen muutoksia perustuslainvastaisuuden poistamiseksi. Lakiehdotus voidaan myös hylätä tai poistaa perustuslain vastainen kohta. Mahdollista on myös hyväksyä lakiesitys poikkeuslaina. (Jyränki – Husa 2021, 5.3.2 Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta.)

suntoja oli annettu vain kaksi kappaletta. Lausuntojen yleistymisen taustalla voi perusoikeusuudistuksen lisäksi olla myös se, että 2000-luvulla peruutetuissa esityksissä on ollut aiempia vuosikymmeniä useammin kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin.²¹⁹



Kuvio 6 Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot peruutetuista esityksistä vuosikymmenittäin eriteltynä.²²⁰

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen sisältöä on eritelty sivun 49 taulukossa 3. Taulukosta ilmenee, että vain neljässä lausunnossa valiokunta oli todennut tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen soveltuvan hallituksen esityksen käsittelyyn. Suurin osa lausunnoista sisälsi valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joiden asianmukainen huomioiminen oli edellytyksenä esityksen käsittelyyn tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toisin sanoen mietintövaliokunnan olisi

²¹⁹ Demokraattisen oikeusvaltion kannalta huolestuttava piirre on politiikan oikeudellistuminen, jolla viitataan perustuslaillisten näkökohtien asettamiin rajoituksiin lainsäätäjän poliittiselle harkintavallalle. Suuntaus on ongelmallinen esimerkiksi vallanjoon kannalta. Poliitiikan oikeudellistuminen ilmenee Tuorin mukaan muun muassa silloin, kun lainsäädäntötyö nähdään laajalti perustuslaillisten mandaattien sekä perustuslakiin jo kirjattujen arvovalintojen toteuttamisena. Poliitiikan oikeudellistuminen kaventaa tällöin demokraattisen lainsäädäntöprosessin mahdollisuuksia. (Tuori 2003, s. 916, 940–941.) Viljasen mukaan Tuorin varoitus on otettava vakavasti, sillä lainsäädäntövallan käyttö edellyttää aitoa poliittista harkintaa, eikä perustuslain tule määrittää tyhjentävästi lainsäädäntöprosessin lopputulosta. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei Viljasen mukaan kuitenkaan nouse esiin huolestuttavia piirteitä, sillä esimerkiksi perusoikeudet eivät yleensä ole estäneet lainsäädäntöhankkeiden toteutumista. Lausunnoissa on lähinnä tarkasteltu lainsäädännöllisen tavoitteen toteutumisen mahdollistamista perusoikeudet huomioiden. Siten esityksiin on kohdistunut vain vähäisiä korjauksia, sen sijaan että perustuslakivaliokunta olisi riitauttanut esityksen taustalla olevan lainsäädäntöajatuksen. (Viljanen 2005, s. 1062.)

²²⁰ N = 22.

tullut tehdä esitykseen vaadittavia muutoksia huomautusten pohjalta²²¹. Hallitus on tällöin tullut edullisemmaksi vetää esitys pois eduskunnan käsittelystä, sen sijaan että antaisi sen edetä täysistunnon käsittelyyn sisällöltään muuttuneena.

Taulukko 3 Peruutetusta hallituksen esityksestä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältö.

	N	%
tavallinen lainsäätämisyjärjestys	4	18,2
tavallinen lainsäätämisyjärjestys vain jos valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon	13	59,1
vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys	5	22,7
yhteensä	22	100,0

Perustuslakivaliokunnan asema on erityislaatuinen, sillä sen lausunnot sitovat mietintövaliokuntaa. Valiokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset käyvät ilmi lausunnon ponsiosasta. Lisäksi perustuslakivaliokunnan ponsiosan ulkopuolella tehty valtiosääntöoikeudelliset kannanotot on otettava mietintövaliokunnassa huomioon, eikä niitä saa sivuuttaa ilman asiallisia perusteita. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan tekemät muut, esimerkiksi lainsäädäntötekniset huomiot, ovat samassa asemassa muiden valiokuntien lausuntojen kannanottojen kanssa.²²²

Perustuslain kanssa ristiriidassa olevasta peruutetusta esityksestä toimii esimerkkinä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi²²³. Esityksen lakiehdotuksella pyrittiin korvaamaan rauhanturvaamistoiminnasta annettu laki, ja sen pääasiallisena tarkoituksena oli, että Suomi saattoi osallistua Euroopan unionin valmiusjoukkojen toimintaan. Esityksessä ehdotettiin muun muassa, että tasavallan presidentti tekisi päätöksen sekä osaston asettamisesta korkeaan valmiuteen että sen lähettämisestä kriisinhallintatehtävään.²²⁴ Esitys oli poliittisesti kiistanalainen ja herätti kiivasta argumentointia lähetekeskustelussa²²⁵.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, etteivät esityksen perustelut olleet valtiosääntöoikeudellisesti kestäviä. Perustuslakivaliokunnan mukaan esitys oli ristiriidassa perustuslain

²²¹ Muiden valiokuntien on otettava asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset (HE 1/1998 vp, s. 126).

²²² Valiokuntaopas 2019, s. 95–97.

²²³ HE 110/2005 vp.

²²⁴ HE 110/2005 vp, s. 1.

²²⁵ Ks. PTK 87/2005 vp.

93 §:n 2 momentin²²⁶ kanssa. Valiokunta katsoi, että Suomen mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioon oli kyse sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto.²²⁷ Hallitus perui esityksen joulukuussa 2005. Peruutusta koskeneessa esittelymuistioissa todettiin esityksen peruuttamisen johtuvan perustuslakivaliokunnan tekemistä valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista.^{228,229}

Riepulán tutkimuksessa viidessä tapauksessa eduskunta oli tulkinnut perustuslakia hallitusta tiukemmin ja katsonut, että esitys tuli käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kaikki tapaukset liittyivät tulkintaan omaisuuden perustuslaillisesta suojasta.²³⁰

5.5 2010–2020-luku – epävakaas kasvaa?

Taloudelliset, geopoliittiset ja globaaliin terveyteen liittyvät kriisit ovat olleet leimallisia niin Suomelle kuin monille muillekin maille viime vuosien aikana. Kriisit ovat myös heijastuneet maamme poliittiseen ilmapiiriin.

Suomenmaan²³¹ artikkelin mukaan 2010-luku toi epävakausta ja vastakkainasettelua suomalaiseseen politiikkaan. Puolueiden kannatuskehitykselle oli ominaista suurikin vaihtelu lyhyessä ajassa, ja ideologisesti yhtenäisten hallitusten muodostaminen osoittautui vaikeaksi tehtäväksi.²³² Poliittista epävakausta ilmentää, että 2010-luvulla hallitukset vaihtuivat useasti, yhteensä seitsemän hallitusta ehti istua vuosikymmenen aikana²³³. Enemmän hallituksia vaihtui ainoastaan 1970-luvulla, jonka kuluessa istui 11 hallitusta.²³⁴ Poliittinen epävakaas ei kuitenkaan ilmene hallitusten peruuttamisessa, mikäli peruuttamisia tarkastellaan lukumäärään mukaan. Lainsäädäntöaloitteen sisältäneitä esityksiä 2010-luvulla peruutettiin 15 kappaletta.

²²⁶ Mainitun lainkohdan mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

²²⁷ PeVL 54/2005 vp, s. 3–4.

²²⁸ Puolustusministeriön muistio 28.11.2005.

²²⁹ Oikeusministeriö asetti muutama päivä esityksen peruuttamisen jälkeen työryhmän selvittämään perustuslain muuttamista, jotta kansallinen päätöksenteko olisi yhdenmukainen kriisinhallintaoperaation toimeenpanijasta riippumatta. Työryhmä laati esityksen perustuslain 93 §:n muuttamisesta siten, että lainkohtaan lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan tasavallan presidentti päättäisi Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään. (Oikeusministeriö 2006, s. 30.) Työryhmän esitys ei koskaan edennyt varsinaiseksi hallituksen esitykseksi.

²³⁰ Riepula 1975, s. 59.

²³¹ Suomenmaa on keskustaan poliittisesti sitoutunut verkkolehti.

²³² Pohjolainen 2019.

²³³ Valtioneuvosto 2024.

²³⁴ On tosin syytä huomata, että 1970-luvulla hallituksen muodostaminen kuului presidentin vastuulle. Hallitusten jatkuva vaihtuminen ilmentää presidentti Kekkonen merkittävää vallankäyttöä sekä parlamentarismien heikoutta.

2020-luvulla peruutettuja hallituksen esityksiä on viisi kappaletta²³⁵. Näiden esimerkkien valossa 2010–2020-luku ei näyttäydy sillä tavoin poliittisesti epävakana ajanjaksona kuin esimerkiksi 1970-luku, jolloin hallituksen esityksiä peruutettiin paljon.

Vuonna 2020 alkanut koronapandemia toi haasteita lainvalmistelulle, ja erityisesti sen laadulle. Valtioneuvosto julisti Suomeen poikkeusolot²³⁶ 13. maaliskuuta 2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, jolloin valmiuslaki otettiin käyttöön. Poikkeusoloja ei tätä aiemmin ollut sotien jälkeen julistettu kuin kerran, 1970-luvun öljykriisin aikaan. Vuoden 2020 aikana koronaan liittyviä hallituksen esityksiä laadittiin 102 kappaletta, joista suurin osa liittyi yritysten taloudelliseen tukemiseen ja väliaikaisen sääntelyn voimassaolon jatkamiseen.²³⁷

Tutkielmaan sisältyvästä viidestä 2020-luvulla peruutetusta hallituksen esityksestä kaksi liittyi koronapandemiaan. Seuraavassa tarkastellaan toista niistä tarkemmin. Valtioneuvoston kanslian valmisteleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta ehti olla vireillä ainoastaan kuusi päivää²³⁸. Esitys annettiin eduskunnalle 25.3.2021, ja sen tavoitteena oli estää koronaviruksen leviäminen yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella etenkin riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin ne alueet, joissa henkilöiden liikkumista ja oleskelua rajoitettaisiin. Esitys annettiin perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa, ja lakien oli tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.²³⁹

Perustuslakivaliokunnan 31.3.2021 antaman lausunnon mukaan esitystä voitiin pitää erittäin olennaisena rajoituksena liikkumisvapauden ja muihin perusoikeuksiin, eikä sitä voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.²⁴⁰ Tutkielman kannalta erityisen mielenkiintoisena näyttäytyvät valiokunnan kannanotot esityksen käsittelyaikataulusta. Hallituksen esityksen mukaan näkemys kiireellisten toimien tarpeellisuudesta perustui siihen, että toimenpiteet olivat välttämättömiä koronaepidemian hallitsemiseksi. Valiokunta muistutti yleisellä tasolla, että valtioneuvosto ei voinut lainsäädäntöprosessissa asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan

²³⁵ Hallitus on 25.4.2024 peruuttanut esityksen laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta (HE 63/2023 vp). Peruutettu esitys ei sisälly tutkielmaan.

²³⁶ Poikkeusolot määritellään valmiuslain (1552/2022) 3 §:ssä (706/2022).

²³⁷ Jukka – Keinänen – Keskinen 2021, s. 3, 6.

²³⁸ HE 39/2021 vp. Esityksen vireillöolon kesto on lyhyin kaikista tutkielman aineistoon sisältyvistä peruutetuista hallituksen esityksistä.

²³⁹ HE 39/2021 vp, s. 32. Esityksessä ehdotettiin myös lainsäädäntöä kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttämisen velvoittamiseksi.

²⁴⁰ PeVL 12/2021 vp, s. 6.

käyttöä ja lakiehdotuksen perustuslain 74 §:n mukaista perustuslainmukaisuuden valvontaa riippuvaiseksi jo tapahtuneista seikoista. Lisäksi se totesi perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle säädetyn tehtävän asianmukaisen toteuttamisen vaarantuvan, jos esitysten eduskuntakäsittelylle ei varattu riittävää ja kohtuullista aikaa.²⁴¹ Hallitus peruutti samana päivänä esityksen perustuslakivaliokunnan kannanottojen johdosta.

Edellä todetun perusteella perustuslakivaliokunnan kannanottoja voi pitää huolenilmaisuna parlamentarismien asemasta lainsäädäntöprosessissa. Pandemia loi sääntely-ympäristön, joka vaikutti kohtuullisen lainsäätämisen edellytyksiin. Tuota sääntely-ympäristöä niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa leimasi uhka parlamentaarisen lainsäätäjän roolin heikkenemisestä.²⁴²

²⁴¹ PeVL 12/2021 vp, s. 19.

²⁴² Jukka – Keinänen – Keskinen – Vartiainen 2023, s. 16.

6 PERUUTUSTEN SYYT JA EDUSKUNNAN SUHTAUTUMINEN

Tässä luvussa tarkastellaan hallituksen esityksen peruuttamista ministeriöittäin sekä tarkastellaan syitä, joiden vuoksi esityksiä on peruutettu. Lisäksi tutkitaan sitä, miten eduskunta on suhtautunut peruutetuiksi tulleisiin hallituksen esityksiin.

6.1 Peruutetut hallituksen esitykset lainsäädännön alan ja ministeriön mukaan

Taulukossa 4 on eritelty peruutettuja hallituksen esityksiä esityksen lainsäädännön alan mukaan. Veroihin ja veronluonteisiin maksuihin liittyvään lainsäädäntöön kuuluu 21 peruutettua esitystä. Sosiaali- ja terveystalouden alaan liittyviä peruutettuja esityksiä on 18 kappaletta. Suurimman ryhmän kuitenkin muodostavat esitykset, joita ei voitu sijoittaa mihinkään aineistosta muodostettuun luokkaan.

Taulukko 4 Peruutettujen esitysten lainsäädännön ala valtiopäivävuosina 1975–2022.

	N	%
veroihin ja veronluonteisiin maksuihin liittyvä lainsäädäntö	21	18,1
valtiontalouden hoitoon ja valtiontukiin liittyvä lainsäädäntö	13	11,2
työ- ja elinkeinoelämään liittyvä lainsäädäntö	13	11,2
valtuuslait	4	3,4
sosiaali- ja terveystalouden hoitoon liittyvä lainsäädäntö	18	15,5
maatalouden järjestämiseen ja kehittämiseen liittyvä lainsäädäntö	7	6,0
opetus-, kulttuuri- ja kirkollisen toimen järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö	6	5,2
hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö	6	5,2
rikos-, prosessi-, ja siviilioikeudellinen lainsäädäntö	2	1,7
ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyvä lainsäädäntö	3	2,6
muu lainsäädäntö	23	19,8
yhteensä	116	100,0

Tulokset ovat samansuuntaisia kuin Riepulan tutkimuksessa, jossa verolainsäädäntöön liittyvien peruutettujen hallituksen esitysten osuus oli 33,1 prosenttia ja sosiaalipolitiikan hoitoon liittyvien esitysten osuus 12 prosenttia. Riepulan mukaan peruuttamisoikeuden käyttäminen tällaisiin usein poliittisesti kiistanalaisiin lakiehdotuksiin viittasi siihen, että peruuttamiskäytännöllä oli yleisempi valtapoliittinen vaikutus hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin.²⁴³

Seuraavan sivun taulukossa 5 peruutetut hallituksen esitykset on jaoteltu esityksen antaneen ministeriön mukaan. Eniten peruutettuja esityksiä, 33 kappaletta, on annettu valtiovarainmi-

²⁴³ Riepula 1975, s. 14.

nisteriön toimesta, sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu peruutetuista esityksistä 23. Muiden ministeriöiden osuus jää selvästi näitä kahta ministeriötä pienemmäksi. Tulokset noudattelevat odotetusti taulukon 4 tuloksia, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat vastanneet yli puolesta ajanjaksolla tehdyistä hallituksen esityksen peruutuksista. Samat kolme ministeriötä pitivät kärkipaikkaa myös Riepulán tutkimuksessa, tosin valtiovarainministeriön osuus oli siinä vielä merkittävämpi (40,2 prosenttia peruutetuista esityksistä)²⁴⁴.

Taulukko 5 Peruutetut esitykset ministeriöittäin valtiopäivävuosina 1975–2022.

	N	%
valtiovarainministeriö (VM)	33	28,4
sosiaali- ja terveysministeriö (STM)	23	19,8
maa- ja metsätalousministeriö (MMM)	12	10,3
sisäministeriö (SM) ²⁴⁵	11	9,5
opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ²⁴⁶	10	8,6
työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ²⁴⁷	10	8,6
oikeusministeriö (OM)	6	5,2
liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) ²⁴⁸	5	4,3
puolustusministeriö (PLM)	3	2,6
valtioneuvoston kanslia (VNK)	2	1,7
ympäristöministeriö (YM)	1	0,9
yhteensä	116	100,0

Taulukkoa ei kuitenkaan tule tulkita siitä lähtökohdasta, että näissä ministeriöissä lainvalmistelun laatu tai muut vastaavat tekijät olisivat heikommalla tasolla. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat merkittävästä osasta hallituksen esityksiä. Esimerkiksi vuosien 1991–2022 välisenä aikana valtiovarainministeriö antoi 1 377 hallituksen esitystä ja sosiaali- ja terveysministeriö 1 188 esitystä. Taulukossa 5 kolmantena olevan maa- ja metsätalousministeriön antamien esitysten määrä vastaavalla ajanjaksolla oli 548 kappaletta.²⁴⁹

Ministeriöittäin peruutettuja hallituksen esityksiä tarkastellaan vuosikymmenittäin eriteltynä taulukossa 6 sivulla 55. Taulukosta voidaan havaita, että valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja

²⁴⁴ Riepula 1975, s. 20.

²⁴⁵ Sisäministeriön esitykset sisältävät myös sisäasiainministeriön esitykset.

²⁴⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriön esitykset sisältävät myös opetusministeriön esitykset.

²⁴⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön esitykset sisältävät myös kauppa- ja teollisuusministeriön esitykset.

²⁴⁸ Liikenne- ja viestintäministeriön esitykset sisältävät myös liikenneministeriön esitykset.

²⁴⁹ Tiedot on saatu lakitutka.fi-sivustolla suoritetun haun perusteella.

terveysministeriön osuus peruutetuista ministeriöistä on laskenut merkittävästi kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Sen sijaan esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön, puolustusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön osuus peruutetuissa esityksissä on kasvanut.

Taulukko 6 Peruutetut esitykset ministeriöittäin vuosikymmenten mukaan eriteltynä.²⁵⁰

	1975–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2022	yhteensä
VM	39,5 %	25,0 %	23,3 %	31,3 %	15,0 %	28,4 %
STM	7,9 %	41,7 %	36,7 %	12,5 %	10,0 %	19,8 %
MMM	13,2 %	8,3 %	6,7 %	12,5 %	10,0 %	10,3 %
SM	18,4 %	0,0 %	13,3 %	0,0 %	0,0 %	9,5 %
OKM	10,5 %	0,0 %	6,7 %	6,3 %	15,0 %	8,6 %
TEM	5,3 %	8,3 %	10,0 %	6,3 %	15,0 %	8,6 %
OM	2,6 %	8,3 %	0,0 %	12,5 %	10,0 %	5,2 %
LVM	2,6 %	8,3 %	0,0 %	12,5 %	5,0 %	4,3 %
PLM	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,3 %	10,0 %	2,6 %
VNK	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	10,0 %	1,7 %
YM	0,0 %	0,0 %	3,3 %	0,0 %	0,0 %	0,9 %

6.2 Hallituksen esityksen peruuttamisen vaihe

Valtiopäivävuosien 1975–2022 aikana peruutetut hallituksen esitykset ovat olleet vireillä keskimäärin 186 vuorokautta, mediaanin ollessa 74 vuorokautta. Yleisin vireilläolon kesto on ollut 56 vuorokautta. Lyhyimmillään hallituksen esitys on ennen peruuttamista ollut vireillä kuusi vuorokautta ja pisimmillään 1015 vuorokautta. Neljäsosa peruutetuista esityksistä oli ollut vireillä korkeintaan 43 vuorokautta, ja 75 prosenttia esityksistä oli ollut vireillä korkeintaan 262 vuorokautta. Riepulan tutkimuksessa lyhyin esityksen vireilläolon kesto kuusi oli vuorokautta ja pisin 801 vuorokautta, keskiarvon ollessa 150 päivää.²⁵¹ Peruutettujen hallituksen esitysten vireilläolon kesto on siten pidentynyt. Tutkielmassa ei ole selvitetty sitä, mistä syystä vireilläolon kesto on pidentynyt, ja liittyykö pidentynyt käsittelyaika vain peruutettuihin esityksiin. Yksi mahdollisuus vireilläolon pidentymiseen on valiokuntakäsittelyn keston pidentyminen.

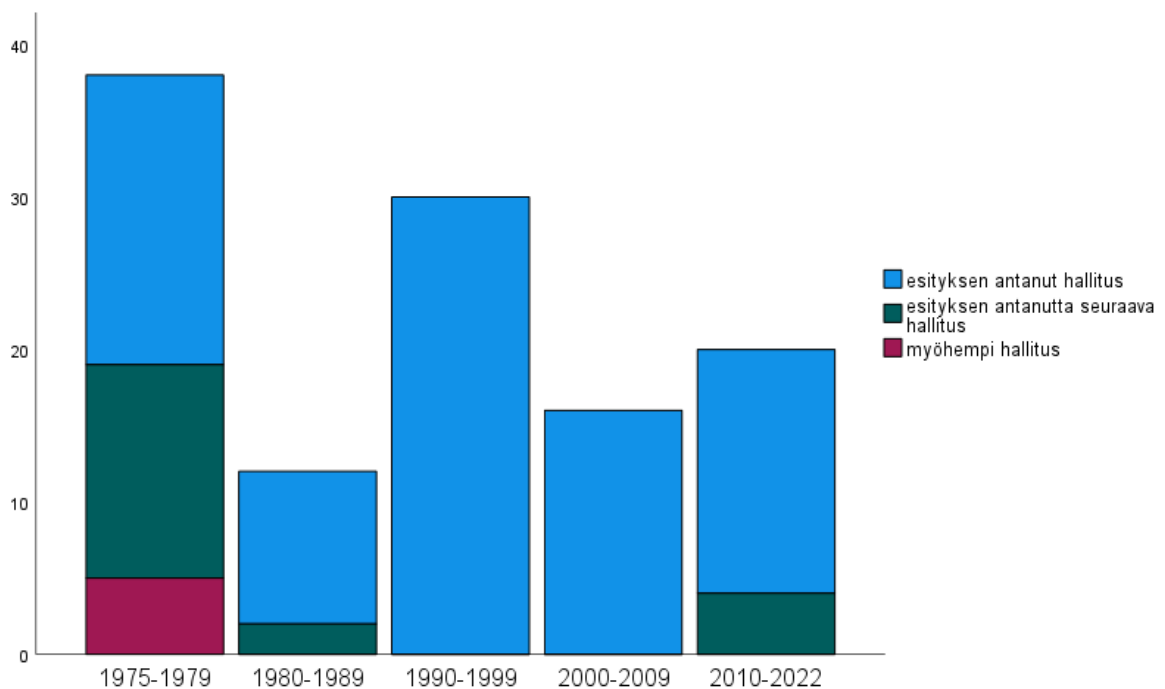
Valtiopäivävuosien 1975–2022 aikana peruutetuista esityksistä 74 prosenttia on peruutettu saman valtiopäivävuoden kuluessa, jona esitys on annettu. Tulokset vastaavat pitkälti Riepulan

²⁵⁰ Liikenne- ja viestintäministeriön esitykset sisältävät myös liikenneministeriön esitykset. Työ- ja elinkeinoministeriön esitykset sisältävät myös kauppa- ja teollisuusministeriön esitykset. Opetus- ja kulttuuriministeriön esitykset sisältävät myös opetusministeriön esitykset. Sisäministeriön esitykset sisältävät myös sisäasiainministeriön esitykset.

²⁵¹ Riepula 1975, s. 36.

tutkimuksen tuloksia, jossa 73,3 prosenttia esityksistä oli peruutettu samana valtiopäivävuonna²⁵². Kuusi prosenttia esityksistä on peruutettu esityksen antamista seuraavia valtiopäiviä myöhemmin. Osuus on noussut hienoisesti Riepulän tutkimuksen 3,5 prosentista. Selittävä tekijänä tälle on vuoden 2022 valtiopäivillä peruutetut esitykset kirkkolaiksi sekä kirkkolain täydentämiseksi. Esitykset oli annettu eduskunnalle vuoden 2019 valtiopäivillä.

Riepulän tutkimuksessa esityksen antanut hallitus seuraava hallitus oli peruuttanut esityksen 35,2 prosentissa kaikista peruutetuista esityksistä. Hallituspohjan mukaan jaoteltuna enemmistöhallitusten osuus peruutetuista esityksistä oli liki 70 prosenttia, vähemmistöhallituksen osuuden ollessa 27,5 prosenttia.²⁵³ Riepulän mukaan peruutusoikeuden käytön valtapoliittiset vaikutukset hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin ilmenevät myös siinä, että hallitus on useimmin peruuttanut omia esityksiään. Riepula perustelee näkemystään sillä, että oman esityksen peruuttamisen syyt liittyvät ilmeisesti hallituksen ja eduskunnan ajankohtaisiin suhteisiin.²⁵⁴



Kuvio 7 Esityksen peruuttaneet hallitukset vuosikymmenittäin eriteltynä.

Kuvio 7 esittää esityksen peruuttaneet hallitukset vuosikymmenittäin. Lähes 80 prosenttia kaikista ajanjaksolla suoritetuista peruutuksista on kohdistunut hallituksen omaan esitykseen. Tutkielmassa tarkastelluista vuosikymmenistä 1970-luvulla on kuitenkin korostuneen paljon

²⁵² Riepula 1975, s. 36.

²⁵³ Riepula 1975, s. 26.

²⁵⁴ Riepula 1975, s. 28.

peruutettu myös aiemman hallituksen antamia esityksiä. Kuviosta voidaan havaita, että Riepu-
lan tutkimukseen verrattuna esityksen antanutta hallitusta seuraavan hallituksen suorittamien
peruutusten osuus on vähentänyt huomattavasti. Muutos voi selittyä osaksi sillä, että Suo-
messä on 1970-luvun jälkeen ollut ainoastaan enemmistöhallituksia. Tutkielman aineistossa
1970-luvulla peruutetuista esityksistä 13 oli virkamieshallituksen antamia, joista virkamies-
hallitus ei itse peruuttanut yhtäkään. Vähemmistöhallitus toimi esityksen peruuttajana kol-
mesti – peruuttaen kerran enemmistöhallituksen esityksen ja kaksi kertaa virkamieshallituksen
esityksen.

Edellä käsitelty kuvastaa hyvin esityksen peruuttamisen poliittista vallankäytön ulottuvuutta.
Toisin kuin Riepula kuvaa, poliittista valtaa ei käytetä vain hallituksen ja eduskunnan väli-
sissä erimielisyyksissä, vaan myös hallituksen ja opposition asemaan liittyvissä tilanteissa.
Politiikka on jatkuvaa taistelua siitä, mille taholle valta kuuluu. Poliitikkojen vallankäyttö il-
menee poliittisten päätösten tekemisenä. Puolueiden vallankäyttö liittyy valtiollisen vallan ta-
voitteluun, jota yritetään saada mahdollisimman paljon poliittisen päätöksenteon turvaksi.²⁵⁵
Aiempien hallitusten esityksiä peruuttamalla on mahdollisuus vaikuttaa poliittisen agendaan
ja tuoda eduskunnan käsittelyyn sillä hetkellä vallassa olevan hallituksen tavoitteita paremmin
toteuttavia esityksiä.

Taulukko 7 Hallituksen esityksen peruuttamisen aikainen eduskuntakäsittelyn vaihe.

	N	%
ennen eduskunnalle ilmoittamista	1	0,9
ilmoitettu eduskunnalle - ei lähetetty valiokuntaan	3	2,6
valiokuntakäsittelyn aikana	92	79,3
valiokuntakäsittely päättynyt - ennen ensimmäistä käsittelyä	6	5,2
ensimmäisen käsittelyn jälkeen	8	6,9
toisen käsittelyn jälkeen ²⁵⁶	5	4,3
hyväksytty ja lepäämään jätetty	1	0,9
yhteensä	116	100,0

Hallituksen esityksen peruuttamisen aikaista eduskuntakäsittelyn vaihetta on tarkasteltu taulu-
kossa 9. Lähes 80 prosenttia esityksistä on peruutettu valiokuntakäsittelyn aikana. Toiseksi

²⁵⁵ Vallan avulla poliitikot ja puolueet voivat saavuttaa päämääriään. Vallankäyttö ei Paloheimon ja Wibergin mukaan kuitenkaan välttämättä tähtää pelkästään asioiden muuttamiseen, vaan niiden säilyttäminen ennallaan voi myös olla vallankäyttöä. Paloheimo – Wiberg 2012, s. 52.

²⁵⁶ Valtioapäiväjärjestyksen 66 §.

yleisimmin peruutus on tehty ensimmäisen käsittelyn jälkeen. Yksi esitys on peruutettu ennen kuin sitä on ehditty ilmoittaa eduskunnan täysistunnossa, kolme esitystä on peruttu ennen valiokuntaan lähettämistä.

Valiokuntakäsittelyn aikana peruutettujen esitysten määrä on kasvanut huomattavasti verrattuna Riepulan tutkimukseen, sillä tutkimuksessa 50 prosenttia esityksistä oli peruutettu valiokuntakäsittelyn aikana. Lisäksi suurin osa esityksistä, joita eduskunta oli vastustanut tai joihin se oli tehnyt muutoksia, oli vedetty pois käsittelystä valiokunnan mietinnön valmistumisen jälkeen. Hallitus oli erityisesti peruuttanut esityksiään mietinnön valmistumisen jälkeisenä ajankohtana. Tässä vaiheessa peruutettujen esitysten suurempaa määrää suhteessa eduskunnan vastustuksen perusteella peruutettuihin esityksiin Riepula perusteli sillä, että eduskunnan vastustavan kannan merkitys esityksen kohtalona oli selvinnyt hallitukselle aikaisemmassa käsittelyvaiheessa kuin esitykseen tehdyn muutoksen merkitys.²⁵⁷

Riepulan näkemys vaikuttaa perustellulta. Valiokuntaoppaan mukaan mietintövaliokunnan tulee asian käsittelyn aikana olla riittävästi yhteydessä asian esitelleeseen tai muuhun toimivaltaiseen ministeriöön. Hallituksen esitykseen suunnitelluista pykälämuutoksista on tarvittaessa oltava erikseen yhteydessä ministeriöön. Yhteydenpidolla on turvattava se, etteivät merkittävät muutosehdotukset tai esityksen hylkäämistä koskevat ehdotukset tule ministeriölle yllätyksenä. Muutosehdotusten harkinnassa on myös aiheellista huomioda hallituksen mahdollisuus peruuttaa esityksensä.²⁵⁸ Valiokuntakäsittelyn aikana peruutettujen hallituksen esitysten määrän kasvu saattaa osittain olla myös yhteydessä valiokuntakäsittelyn keston pidentymiseen. Yleisellä tasolla tarkasteltuna valiokuntakäsittely kattaa ajallisesti suurimman osan eduskunnan prosessista. Keinäsen ja Vartiainen mukaan vuosina 2015–2022 valiokuntakäsittelyn kesto on ollut keskimäärin 59 päivää²⁵⁹.

Eduskunnan vastustus oli selvinnyt hallitukselle valiokuntakäsittelyn aikana esimerkiksi Tielikennelaitoksen nimen muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 75/2002 vp) osalta. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli muuttaa vastikään perustetun Tielikennelaitoksen nimeksi Liikelaitos Tietapio. Toukokuun 31. päivänä annettu lakiesitys oli tarkoitettu tulemaan voimaan syyskuun ensimmäisenä päivänä.²⁶⁰ Esitys herätti jo lähetekeskustelussa ihmetystä ja vastustusta. Nimiehdotuksen lisäksi hallitus sai kritiikkiä annettuaan esityksen eduskunnalle

²⁵⁷ Riepula 1975, s. 41.

²⁵⁸ Valiokuntaopas 2023, s. 85, 108.

²⁵⁹ Keinänen – Vartiainen 2023, s. 25.

²⁶⁰ HE 75/2002 vp, s. 1, 3.

sen aiottuun voimaantumoon nähden myöhäisessä vaiheessa.²⁶¹ Kritiikki esitystä kohtaan jatkui valiokuntakäsittelyn aikana. Esityksen peruuttamista käsittelevän muistion mukaan asiasta oli käyty liikennevaliokunnassa neuvotteluja niin liikenne- ja viestintäministerin kuin Tieliikennelaitoksen hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa. Neuvottelujen tuloksena nimenmuutoksesta päädyttiin toistaiseksi luopumaan, ja hallitus peruutti esityksen.²⁶² Tapaus on esimerkki siitä, kuinka myös eduskunta ja erityisesti sen valiokunta pystyvät vaikuttamaan hallituksen lainsäädäntöaloitteiden toteutumiseen.

6.3 Hallituksen esityksen peruuttamisen syyt

Tutkielman ajanjaksolla peruutetuista hallituksen esityksistä 95 tapauksessa peruutuksen syy oli löydettävissä hallituksen asiakirjoista, kuuden 1970- ja 1980-luvulla peruutetun esityksen osalta syy oli ilmoitettu peruutusta käsittelevässä sanomalehtiartikkelissa. Hallituksen asiakirjoista tai sanomalehtiartikkeleista ilmeneviä peruutusten syitä on eritelty taulukossa 10.

Taulukko 8 Hallituksen esityksen peruuttamisen syyt.

	N	%
esitys ei toteudu hallituksen toivomalla tavalla	8	8,4
ristiriita perustuslain kanssa	14	14,7
lainvalmistelun jatkamisen tarve	12	12,6
lainsäädännön tarpeettomuus	14	14,7
eduskunnan vastustus	9	9,5
eduskunnan ulkopuolinen vastustus	2	2,1
lakitekninen virhe	2	2,1
muutokset talousarvioesityksessä	12	12,6
tulo- ja veropoliittisiin ratkaisuihin liittyvät syyt	22	23,2
yhteensä	95	100,0

Lukumäärältään suurimman luokan muodostavat tulo- ja veropoliittisiin ratkaisuihin liittyvät syyt, joiden johdosta on peruttu 22 hallituksen esitystä. Toiseksi yleisin syy peruuttamiselle on ollut ristiriita perustuslain kanssa tai lainsäädännön tarpeettomuus. Yllättävää on, että eduskunnan tai sen ulkopuolisen tahon vastustus on ilmoitettu ministeriön taholta peruuttamisen syyksi vain yhdessätoista tapauksessa. Vielä harvemmin peruutus on johtunut siitä, ettei

²⁶¹ ”Osoittaa jokseenkin häikäilemätöntä röyhkeyttä liikenne- ja viestintäministeriöltä tuoda tämän laatuisesti rakennettuja hallituksen esityksiä eduskunnan käsittelyyn, vielä kun tässäkin lyhykäisyydessään tähän olisi kaikenlaista huomautettavaa. Kun tähän vielä lisätään se, että jos jokin ministeriö niin juuri liikenne- ja viestintäministeriö on se, jonka hallituksen esitysten valmistelutaso muutoinkin on sieltä vaatimattomimmasta päästä, niin sitten vielä näin ylimielisellä tavalla suhtaudutaan eduskunnan esittämiin aikataulukysymyksiin.” Sitaatti kansanedustaja Erkki Pulliaisen puheenvuorosta lähetekeskustelussa 3.6.2002, PTK 72/2002 vp.

²⁶² Liikenne- ja viestintäministeriön päiväämätön muistio.

esitys toteudu hallituksen toivomalla tavalla. Lakitekninen virhe on ollut peruuttamisen syynä ainoastaan kaksi kertaa.

Lakiteknisten syiden vähäisyys esityksen peruutuksissa voi johtua siitä, että lainvalmistelun laatu on parantunut. On myös mahdollista, että lakitekniset heikkoudet ovat tulleet useammin korjatuksi valiokuntakäsittelyn aikana, jolloin esityksen peruuttamiselta on voitu välttyä. Lakitekninen syy ja eduskunnan tai sen ulkopuolisen tahon vastustus on ollut peruuttamisen syynä paljon harvemmin Riepulan tutkimukseen verrattuna. Riepulan tutkimuksessa yleisimmät hallituksen esityksen peruutuksen syyt olivat eduskunnan vastustus (32,4 prosenttia) ja eduskunnan tekemät muutokset esitykseen (19,7 prosenttia). Kolmanneksi yleisimmin esityksen peruuttamisen taustalla oli lakitekninen syy (14,8 prosenttia). Riepulan mukaan peruutusten keskittyminen hallituksen ja parlamentin välisen suhteen kannalta tärkeinä pidettyihin asiaryhmiin merkitsee peruutusoikeuden käyttämisen vaikuttaneen hallituksen ja eduskunnan välisiin valtasuhteisiin.²⁶³

Eduskunnan ulkopuolisen vastustuksen johdosta on peruutettu esitykset HE 150/1975 II vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain muuttamisesta) ja HE 134/2003 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Ensimmäinen esitys sisälsi sellaisia muutoksia, jotka kuntien keskusjärjestöt olivat tulkinneet valtion valvonnan tiukentumista merkitseviksi. Hallituksen käymät neuvottelut kuntien keskusjärjestöjen kanssa eivät olleet tuottaneet toivottua muutosta keskusjärjestöjen vastustavaan kantaan, ja hallitus oli päättänyt peruuttamaan esityksen.²⁶⁴ Jälkimmäisessä esityksessä pankkivaltuusto, Suomen Pankki ja Euroopan keskuspankki olivat voimakkaasti vastustaneet Suomen Pankin voiton käyttöä ja varauksia koskevia muutosehdotuksia. Hallitus peruutti esityksen, koska katsoi, ettei se voisi mennä läpi eduskunnassa hallituksen toivomalla tavalla.²⁶⁵

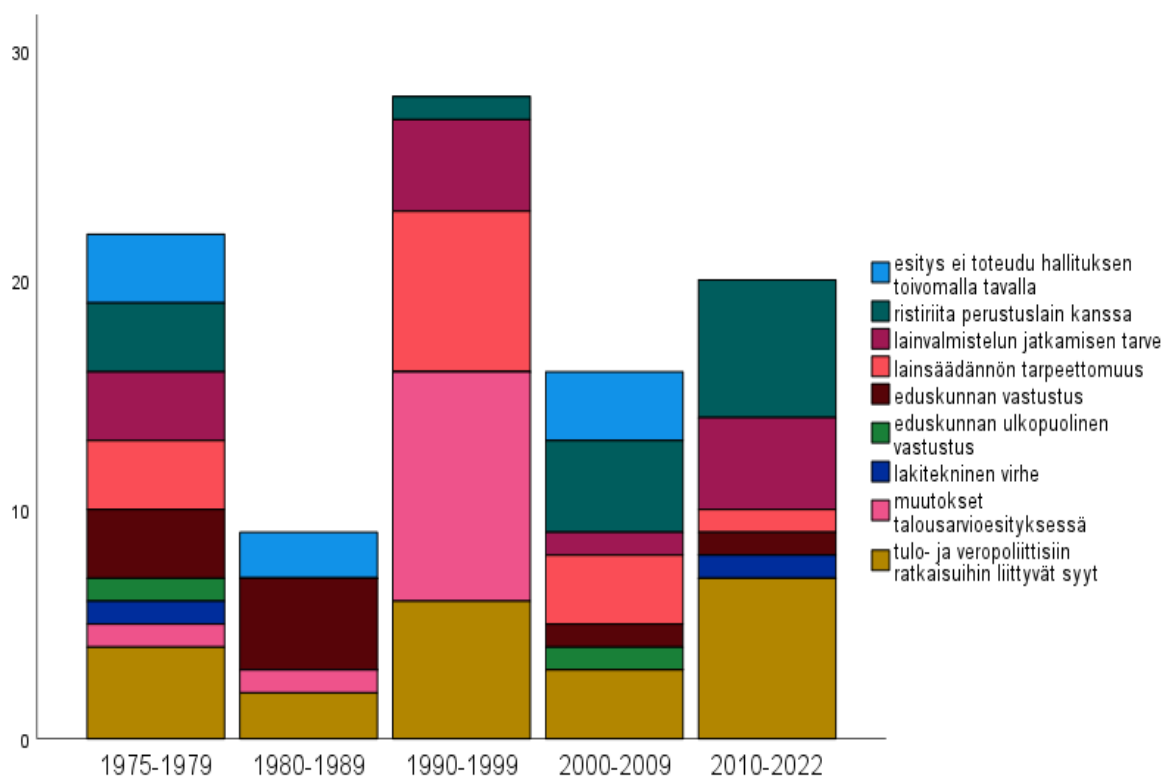
Sivun 61 kuviossa 8 eri vuosikymmeninä peruutetut hallituksen esitykset on jaoteltu peruutuksen syyn mukaan. Muihin ajanjaksoihin verrattuna 2010- ja 2020-luvulla peruutetuille esityksille on ollut tyypillisempää, että peruutus on liittynyt esityksen ristiriitaan perustuslain kanssa tai tulo- ja veropoliittisiin ratkaisuihin liittyviin syihin. Talousarvioesityksen muutoksiin liittyvät syyt ovat sen sijaan olleet tyypillisiä 1990-luvulla peruutetuille hallituksen esityksillä. Hieman yllättäen 1980-luvun konsensuksen ajanjaksolla yleisin hallituksen esityksen

²⁶³ Riepula 1975, s. 29–30.

²⁶⁴ Sisäasiainministeriön muistio 14.6.1976.

²⁶⁵ Valtiovarainministeriön muistio 24.2.2004.

peruuttamisen syy on ollut eduskunnan vastustus. Esitysten peruuttamisen syyt ovat vaihdelleet eniten 1970-luvulla. Selittävänä tekijänä lienee osaltaan peruutettujen esitysten muita vuosikymmeniä suurempi määrä.



Kuvio 8 Peruutetut hallituksen esitykset peruutuksen syyn mukaan vuosikymmenittäin eriteltynä.²⁶⁶

Tutkielma eroaa Riepuhan tutkimuksesta siinä suhteessa, että peruutusten syyt on luokiteltu pitkälti esityksen peruuttamista koskevien esittelymuistioiden perusteluiden pohjalta. Riepuhan tutkimuksessa 40,9 prosentissa peruutetuista esityksistä ei peruutuksen syystä ollut mainintaa virallisissa asiakirjoissa. Tutkielman syiden luokittelu ei siten ole kovin hyvin verrattavissa Riepuhan tutkimuksessa esitettyihin peruutuksen syihin. Tarkasteltaessa taulukossa 10 eriteltyjä hallituksen esitysten peruuttamisen syitä – erityisesti eduskunnan vastustuksen osalta – ei kuitenkaan voida päätyä siihen tulokseen, että peruutusoikeutta olisi hallituksen taholta käytetty juuri eduskunnan tahdon mitätöimiseen.

6.4 Eduskunnan suhtautuminen peruutetuiksi tullessiin hallituksen esityksiin

Riepuhan mukaan hallituksen ja eduskunnan välinen ristiriita on käytännössä usein ilmennyt siten, että eduskunta on vastustanut voimakkaasti hallituksen lakiesityksiä, ja hallitus on käyt-

²⁶⁶ N = 95. Kaikista esityksistä ei ollut saatavilla tietoa peruutuksen syystä

tänyt peruuttamisoikeutta välttääkseen lopputuloksen, jossa esitys tulisi eduskunnan hylkäämäksi.²⁶⁷ Tutkielmassa tarkastelluista peruutetuista hallituksen esityksistä 53,4 prosentissa oli esiintynyt eduskunnan vastustusta.

Taulukko 9 Peruutettuun hallituksen esitykseen kohdistettu eduskunnan vastustus vuosikymmenittäin eriteltynä.

	kyllä		ei		yhteensä
	N	%	N	%	
1975–1979	13	34,2 %	25	65,8 %	38
1980–1989	7	58,3 %	5	41,7 %	12
1990–1999	18	60,0 %	12	40,0 %	30
2000–2009	10	62,5 %	6	37,5 %	16
2010–2022	14	70,0 %	6	30,0 %	20
yhteensä	62	53,4 %	54	46,6 %	116

Mikäli eduskunnan peruutettuun hallituksen esitykseen kohdistamaa vastustusta tarkastellaan vuosikymmenittäin jaoteltuna, voidaan taulukosta 11 havaita, että vastustus on itseasiassa lisääntynyt, ollen huipussaan 2010–2022 aikavälillä peruutettujen esitysten osalta. Eduskunnan vastustus on ollut vähäisintä 1970-luvulla peruutettujen esitysten osalta. Havainto on mielenkiintoinen, vaikka sitä voidaankin pitää vain suuntaa antavana²⁶⁸. Vastustuksen lisääntyminen voi liittyä parlamentarisoitumiskehitykseen, toisin sanoen eduskunnan aseman vahvistumiseen suhteessa 1970-luvun tilanteeseen.

Peruutetuista hallituksen esityksistä annettujen valiokunnan mietintöjen sisältöä on eritelty taulukossa 12. Vain kolmessa tapauksessa valiokunta on katsonut esityksen voivan tulla hyväksytyksi sellaisenaan. Suurimassa osassa mietintöjä valiokunta on tehnyt muutoksia hallituksen esitykseen tai jopa esittänyt sen hylkäämistä.

Taulukko 10 Peruutetuista hallituksen esityksistä annettujen valiokunnan mietintöjen sisältö.

	N	%
esitys hyväksytään sellaisenaan	3	12,5
tehty muutoksia	15	62,5
esitetään hylättäväksi	6	25,0
yhteensä	24	100,0

²⁶⁷ Riepula 1975, s. 51.

²⁶⁸ Tutkielmassa vastustuksella tarkoitetaan eduskunnassa käytyjen keskustelujen aikana peruutettuun hallituksen esitykseen kohdistunutta hyvin voimakasta kritiikkiä tai suoranaista vaatimusta esityksen pois vetämisestä.

Esimerkkinä esityksen hylkäämistä esittäneestä mietinnöstä on sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö (StVM 16/1992 vp) hallituksen esityksestä laiksi lapsilisälain 1 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin lapsilisälain 1 a §:n muuttamista siten, että korotettuna maksettava lapsilisä poistuisi asteittain, eikä korotettua lapsilisää maksettaisi niille lapsille, jotka syntyisivät lakimuutoksen voimaantulon jälkeen. Lain oli tarkoitus olla voimassa 1.7.1992–31.12.1992 välisen ajan.²⁶⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä todettiin esityksen merkitsevän toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä, eikä valiokunta pitänyt lapsiperheiden aseman mainitunlaista huonontamista perusteltuna²⁷⁰. Lisäksi perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan katsonut, että esitys tuli jättää hyväksytyksi tullessaan lepäämään, sillä se merkitsi toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennystä²⁷¹. Hallitus peruutti esityksen mietinnön valmistumisen jälkeen ennen ensimmäistä käsittelyä.

Tapauksesta tekee mielenkiintoisen se, miten hallitus, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ja perustuslakivaliokunta suhtautuivat esitykseen. Hallituksen mukaan kyseessä oli sellainen valtion menoja säästävä lakiehdotus, jota ei voitaisi jättää lepäämään. Hallituksen käsityksen mukaan korotettu lapsilisä ei silloisella tasollaan vaikuttanut pienten lasten perheiden toimeentulolle välttämättömään elintasoon. Tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus kuitenkin piti suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.²⁷² Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta sekä perustuslakivaliokunta taas ottivat edellä todetusti päinvastaisen kannan asiaan.

Tämän tutkielman ajanjaksolla peruutetuista esityksistä annettuja valiokunnan mietintöjä oli vain 24 kappaletta (20,7 prosenttia). Mietintöjen määrä on vähentynyt merkittävästi, sillä Riepun aineistossa annettuja mietintöjä oli 49 (32,9 prosenttia).²⁷³ Mietintöjen määrän laskulle voidaan etsiä selitystä ainakin kahdesta tekijästä. Esitysten valiokuntakäsittelyn kesto on edellä todetusti pidentynyt Riepun tutkimukseen verrattuna. Lisäksi eduskunnan vastustus hallituksen esitystä kohtaan voi ilmetä eduskunnan haluttomuutena käsitellä esitystä. On kuitenkin epäselvää, milloin eduskuntakäsittelyn viivästyminen on johtunut valiokunnan suoranaista passiivisuudesta, ja milloin käsittelyn hitaus on johtunut muista tekijöistä.²⁷⁴

²⁶⁹ HE 86/1992 vp, s. 1. Toteutuessaan laki olisi tuonut säästöjä 8,7 miljoonan markan verran.

²⁷⁰ StVM 16/1992 vp, s. 1.

²⁷¹ PeVL 13/1992 vp, s. 3. Vuonna 1992 valtiopäiväjärjestykseen oli lisätty väliaikaisesti 66 a §, jonka mukaan ehdotusta valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi ei voitu jättää lepäämään, jos sen tarkoituksena oli olla voimassa enintään vuosi eikä se sisältänyt muita kuin menojen vähentämistä tai lykkäämistä taikka niiden toimeenpanoa koskevia säännöksiä. Lepäämäänjättämiskielto ei kuitenkaan koskenut esimerkiksi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentäviä lakiehdotuksia. (HE 321/1990 vp, s. 16.)

²⁷² HE 86/1992 vp, s. 2.

²⁷³ Riepu 1975, s. 49. Mietintöjen määrä on laskettu Riepun tutkimuksen taulukosta 9.

²⁷⁴ Riepu 1975, s. 56, 58. Riepun tutkimuksessa hallitus oli muutaman kerran peruuttanut esityksen eduskunnan passiivisuudesta johtuen.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uudisraivauksen väliaikaisesta rajoittamisesta oli ainut esitys, jonka peruuttamisen syyksi oli ilmoitettu eduskuntakäsittelyn viivästyminen²⁷⁵. Esitys oli osa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli tasapainottaa Suomen maatalouden ylituotantoa. Esityksessä ehdotettiin rajoitettavan väliaikaisesti uuden pellon raivaamista saattamalla se luvvanvaraiseksi.²⁷⁶ Esityksen käsittely ei kuitenkaan edennyt eduskunnassa riittävän nopeasti. Esityksen peruuttamista käsittelevässä muistiossa todettiin lakiesityksen peruuttamisen olevan tarkoituksenmukaisinta. Peruutuksen syynä oli hallitukselle syntynyt vaikutelma siitä, ettei lakia saataisi riittävän nopeasti aikaan, jonka vuoksi käsittelyajan pitkittyminen saattaisi johtaa esityksen tavoitteiden kannalta päinvastaisiin tuloksiin.²⁷⁷

Taulukko 11 Hallituksen esityksen peruutuksen syy ja eduskunnan vastustus.

	kyllä	ei	yhteensä
esitys ei toteudu hallituksen toivomalla tavalla	10,9 %	5,0 %	8,4 %
ristiriita perustuslain kanssa	23,6 %	2,5 %	14,7 %
lainvalmistelun jatkamisen tarve	12,7 %	12,5 %	12,6 %
lainsäädännön tarpeettomuus	10,9 %	20,0 %	14,7 %
eduskunnan vastustus	12,7 %	5,0 %	9,5 %
eduskunnan ulkopuolinen vastustus	0,0 %	5,0 %	2,1 %
lakitekkinen virhe	0,0 %	5,0 %	2,1 %
muutokset talousarvioesityksessä	10,9 %	15,0 %	12,6 %
tulo- ja veropoliittisiin ratkaisuihin liittyvät syyt	18,2 %	30,0 %	23,2 %
yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Taulukossa 13 on tarkasteltu hallituksen esityksen peruuttamisen syyn ja eduskunnan vastustuksen välistä suhdetta. Eduskunnan vastustus on ollut yleisintä niitä esityksiä kohtaan, jotka ovat olleet ristiriidassa perustuslain kanssa. Vain yhdessä tapauksessa eduskunta ei ollut kohdistanut vastustusta perustuslain kanssa ristiriidassa olleeseen esitykseen. Myös tulo- ja veropoliittisiin ratkaisuihin liittyvistä syistä peruutettuja esityksiä on vastustettu usein – toisaalta tässä ryhmässä on myös eniten niitä esityksiä, joita eduskunta ei ole vastustanut.

²⁷⁵ On mahdollista, että käsittelyn hitauden vuoksi on peruttu muitakin esityksiä, mutta sitä ei ole ilmaistu peruutuksen nimenomaiseksi syyksi.

²⁷⁶ HE 135/1979 vp, s. 1.

²⁷⁷ Maa- ja metsätalousministeriön muistio 30.11.1979.

Hallituksen esityksen peruuttamisen vaihetta ja eduskunnan vastustuksen välistä suhdetta on tarkasteltu taulukossa 14. Huomionarvoista on, että eduskunnan vastustus on ollut sitä yleisempää, mitä myöhemmässä eduskuntakäsittelyn vaiheessa hallitus on peruuttanut esityksen. Tulos on samansuuntainen Riepulan tutkimuksen tulosten kanssa ja tukee tutkimuksen johtopäätöstä siitä, että myöhäisessä käsittelyvaiheessa tehty peruuttamiset ilmentävät peruutusoikeuden käyttämisen tapahtuvan eduskunnan tahdon mitätöimiseksi.

Taulukko 12 Hallituksen esityksen peruuttamisen aikainen eduskuntakäsittelyn vaihe ja eduskunnan vastustus.

	eduskunnan vastustus		
	kyllä	ei	yhteensä
ennen eduskunnalle ilmoittamista	0	1	1
ilmoitettu - ei lähetetty valiokuntaan	0	3	3
valiokuntakäsittelyn aikana	44	48	92
valiokuntakäsittely päättynyt - ennen ensimmäistä käsittelyä	4	2	6
ensimmäisen käsittelyn jälkeen	8	0	8
toisen käsittelyn jälkeen	5	0	5
hyväksytty ja lepäämään jätetty	1	0	1
yhteensä	62	54	116

Hallituksen esityksen 167/2014 vp²⁷⁸ peruuttamisen voidaan katsoa tapahtuneen eduskunnan tahdon mitätöimiseksi. Esityksen tarkoituksena oli muun muassa uudistaa saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 3 §:n 1 momentin 2 kohdan määritelmäsäännöstä saamelaisesta. Sääntelyä saamelaisen määritelmästä pidettiin ongelmallisena: maa-, veronkanto- tai henkikirjoihin tehty merkinnät eivät sellaisenaan välttämättä osoittaneet henkilön polveutuvan saamelaisesta (tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiset) suvusta. Esityksessä 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa edotettiin, että saamelaiseksi määriteltäisiin henkilö, joka oli omaksunut saamelaiskulttuurin sukuksiteidensä kautta sekä ylläpitänyt yhteyttä siihen. Lisäksi henkilön tuli olla sellaisen henkilön jälkeläinen, joka oli merkitty lappalaiseksi verotusta tai väestökirjanpitoa varten laadittuun viranomaisasiakirjaan. Edelleen 3 §:ään ehdotettiin myös uutta 2 momenttia, jonka mukaan saamelaiskäräjät päätti henkilön ottamisesta vaaliluetteloon ja siitä poistamisesta (niin sanottu ryhmäidentifikaatio).²⁷⁹

²⁷⁸ Hallituksen esitys laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

²⁷⁹ HE 167/2014 vp, s. 19–20, 58.

Esityksen lähetekeskustelussa kritisoitiin niin saamelaisuuden määritelmäsäännöstä kuin saamelaiskäräjien päätösvaltaa vaaliluetteloon pääsemisestä²⁸⁰. Esitys käsiteltiin valmistelevasti perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta totesi mietinnössään ehdotetun määritelmäsäännöksen olevan liian tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu uusi muotoilu voisi johtaa epävarmuuteen ja pykälän 2 momentti korostaisi liikaa ryhmäidentifikaatiota.²⁸¹ Perustuslakivaliokunta poisti siten mietinnössään 3 §:stä hallituksen ehdottamat muutokset. Ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta hyväksyi lakiehdotusten sisällön mietinnön mukaisena. Hallitus peruutti esityksen pari päivää ensimmäisen käsittelyn jälkeen. Esityksen peruuttamista käsittelevässä muistiossa todettiin, että määritelmäsäännöksen tarkistaminen hallituksen ja saamelaiskäräjien ehdottamalla tavalla oli hallituksen esityksen olennainen ja keskeinen osa, ja edellytykset lain hyväksymiselle olivat siksi rauenneet²⁸².

Saamelaiskäräjälain uudistaminen ei ole vieläkään toteutunut, pitkälti eduskunnan vastahakoisuudesta johtuen. Hallitus antoi uuden esityksen eduskunnalle vuoden 2022 valtiopäivillä²⁸³. Mietintövaliokuntana toiminut perustuslakivaliokunta teki kuitenkin päätöksen olla antamatta asiasta mietintöä aikataulusyihin vedoten, ja vaalikauden päättyessä esitys raukesi²⁸⁴. Vuoden 2023 lopussa hallitus antoi eduskunnalle jälleen esityksen laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta²⁸⁵. Esitys on lähetetty perustuslakivaliokuntaan, joka on päättänyt lykätä lakiehdotuksen käsittelyä²⁸⁶. Saamelaisuuden määritelmäsäännöstä on sekä rauenneessa että vireillä olevassa esityksessä muutettu merkittävästi alkuperäiseen verrattuna.

Tapaus on esimerkki eduskunnan käyttämästä vallasta estää hallituksen lainsäädäntöaloitteen toteutuminen. Hidénin mukaan valiokunnan esitykseen tekemissä muutoksissa ei ole kyse valiokunnan vallasta vaan valiokunnan valmistelutehtävästä²⁸⁷. On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että valiokuntatyöskentely olisi täysin irrallaan poliittisesta vallankäytöstä, sillä juuri valiokunnissa tapahtuu eduskunnan varsinainen työ. Poliittisesta toiminnasta syntyneet säädökset ovat aina ideologisia päätöksiä, ja päätösten aatteellisuus tulee esille yhteiskunnan

²⁸⁰ PTK 94/2014 vp.

²⁸¹ PeVM 12/2014 vp, s. 4.

²⁸² Oikeusministeriön muistio 11.3.2015.

²⁸³ HE 274/2022 vp.

²⁸⁴ Eduskunta 2023, asian käsittelytiedot HE 274/2022 vp. Perustuslakivaliokunta hyväksyi yksimielisesti pöytäkirjakannanoton, jossa muun muassa todettiin esityksen asianmukaisen käsittelyn valiokunnassa edellyttävän valtiopäivillä käytettävissä ollutta aikaa olennaisesti pidempää ajanjaksoa. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että hallitus antaisi uuden esityksen välittömästi seuraavan vaalikauden alussa saamelaisten aseman ja oikeuksien turvaamiseksi sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi.

²⁸⁵ HE 100/2023 vp.

²⁸⁶ Paltto 2024.

²⁸⁷ Hidén 2019, s. 166.

etuja ja arvoja koskevia ristiriitoja ratkaistaessa. Lakien ideologiseen sisältöön vaikuttavat useat tekijät, alkaen eduskunnan poliittisista valtasuhteista. Yhteiskuntaa säätelevää lainsäädäntöä voidaan kuitenkin pitää pitkän ajan kuluessa muodostuneena ideologisenä kerrostumana.²⁸⁸ Lakien valmistelu ja niiden säätäminen on siten myös kamppailua siitä, millä taholla on eniten valtaa vaikuttaa säädösten sisältöön.

²⁸⁸ Berndtson 2008, s. 249.

7 LOPUKSI

Tutkielman tavoitteena oli selvittää, onko hallituksen esityksen peruuttamisessa kyse poliittisesta vallan käytöstä. Lisäksi tarkasteltiin sitä, millaisia poliittisia ja yhteiskunnallisia konteksteja esitysten peruuttamiseen liittyy sekä miten hallituksen esitysten peruuttaminen on kehittynyt historiallisesti.

Tutkielman ajanjaksolla 1975–2022 peruutettuja esityksiä analysoimalla voidaan havaita, että peruutusten määrä ja peruutusten syyt ovat vuosikymmenten saatossa muuttuneet. Esityksiä peruutetaan nykyisin merkittävästi vähemmän kuin 1990- ja erityisesti 1970-luvulla. Näiden vuosikymmenten korkeaa peruutusten määrää voidaan selittää poliittisesti epävakailta ajoilta, jotka 1990-luvulla aiheutuivat talouslamasta ja 1970-luvulla pitkälti presidentin liiallisesta vallasta suhteessa valtioneuvostoon ja eduskuntaan. Hallituksen esityksen peruuttaminen oli alkujaan otettu valtiosääntöön lakiteknisesti heikkojen esitysten peruuttamiseksi. Tämän syyn merkitys nykyisin olematon. Sen sijaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakiesitysten peruuttamisten määrä on kasvanut parin kuluneen vuosikymmenen aikana.

Hallituksen esityksen peruuttamisessa vastakkain ovat yhtäältä eduskunnan lainsäädäntövalta ja toisaalta hallituksen lainsäädännöllinen aloitevalta. Eduskunnan lainsäädäntövalta on kontrollivaltaa suhteessa hallituksen lainsäädännölliseen aloitevaltaan. Kontrollivaltaan sisältyy oikeus keskustella, muuttaa, hyväksyä tai hylätä hallituksen esitys. Lisäksi lainsäädäntövaltaa lujittaa parlamentarismien periaate.²⁸⁹ Toteuttaako hallituksen esityksen peruuttaminen parlamentarismien periaatteita vai onko peruuttamisessa tosiasiaa kyse parlamentarismien idean vastaisesta instrumentista? Kysymys tulee punnittavaksi erityisesti niissä tilanteissa, joissa hallitus on peruuttanut esityksen sen jälkeen kun valiokunta on antanut esityksestä mietintönsä. Onko parlamentaarisesti hyväksyttävää, että hallitus voi mitätöidä eduskunnan tahdon peruuttamalla esityksen, johon valiokunta on mietinnössään tehnyt muutoksia, ja jonka eduskunta on ottanut käsittelynsä pohjaksi.

Riepulun tutkimuksen valmistumisen aikaan Suomessa käytiin keskustelua valtiosäännön uudistamisesta. Uudistamistyön kartoittamiseksi perustetun valtiosääntökomitean välimietinnössä esitettiin muun muassa lakien vahvistamiseen liittyvän presidentin veto-oikeuden poistamista²⁹⁰. Riepulun mukaan hallituksen esityksen peruutusoikeuden säilyttämiselle ei ollut

²⁸⁹ Saraviita 2000, s. 76.

²⁹⁰ Komiteamietintö 1974:27, s. 76. Eduskunnalla oli vuoteen 1987 asti mahdollisuus saada laki voimaan ilman presidentin vahvistusta hyväksymällä laki muuttamattomana uudelleen vasta seuraavien eduskuntavaalien jälkeen.

juuri nähtävissä perusteita, mikäli presidentin veto-oikeus poistettaisiin. Riepula viittasi valtiosääntökomitean mietintöön, jossa todettiin veto-oikeuden poistamisella tavoiteltavan eduskunnan tahdon täysimääräisen toteutumisen turvaamista. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna esityksen peruutusoikeus soveltuisi huonosti valtiosääntöön, jos presidentin veto-oikeuteen tehtäisiin muutoksia. Mikäli peruutusoikeuden laajuuteen ei tehtäisi muutoksia, olisi peruutusoikeudella jatkossakin negatiivisia valtapoliittisia vaikutuksia nimenomaan eduskunnan aseman osalta. Riepuhan mukaan esityksen peruutusoikeuden sitomista tiukempia käyttöedellytyksiin tuli vakavasti harkita, mikäli sen valtapoliittista merkitystä ei vähennettäisi valtiosääntön uudelleenjärjestelyiden turvin.²⁹¹

Riepula kuitenkin myös totesi peruutusmahdollisuuden säilyttämisen olevan paikallaan, mikäli veto-oikeus päätettäisiin säilyttää entisellään. Esityksen peruuttaminen oli joustava keino ratkaista hallituksen ja eduskunnan välisiä ristiriitoja ilman, että siitä aiheutui kielteisiä vaikutuksia edellä mainittujen suhteisiin. Esimerkkeinä tällaisista tilanteista ovat lakiteknisiksi luonnehdittavien virheellisyyksien oikaiseminen esityksen peruuttamisen avulla.²⁹²

Presidentin veto-oikeutta heikennettiin vuoden 1987 hallitusmuodon uudistuksessa. Kun jälkikäteisellä veto-oikeudella ei enää ole valtapoliittista merkitystä, tulisiko myös hallituksen esityksen peruuttamisesta luopua. On huomioitava, että Riepuhan tutkimus on tehty aikana, jolloin peruutusten määrä oli merkittävästi suurempi kuin nykyään. Poliittinen todellisuus oli Suomessa tuolloin toisenlainen – Riepula jopa epäili peruutusoikeuden käytön intensiteetin voimistuvan entisestään²⁹³, ellei valtiosääntöön tehtäisi muutoksia veto-oikeuden tai peruutusoikeuden osalta. Hallituksen esityksen peruuttamista ei ainakaan nykyään voida katsoa ennakkolliseksi vetoksi, sillä jälkikäteinen vetokaan ei enää ole käytössä. Presidentti voi toki jättää nykyisinkin lain vahvistamatta, mutta sillä ei ole enää samanlaista merkitystä kuin ennen vuoden 1987 uudistusta. Mikäli hallituksen esityksiä peruutettaisiin nykyään yhtä usein kuin esimerkiksi 1970-luvulla, olisi kuitenkin syytä pohtia mahdollisuutta asettaa rajoitteita hallituksen esityksen peruuttamiselle, sillä erityisesti valiokuntamietinnön valmistumisen jälkeen tehdyt esityksen peruuttamiset voidaan tulkita eduskunnan tahdon mitätöimiseksi. Tällä tavoin käytettynä peruuttamisella on parlamentarismia heikentävä vaikutus.

Toisaalta eduskunnan vastustus ei välttämättä tee peruuttamisesta nimenomaisesti hallituksen vallankäyttöä. On myös mahdollista, että toisinaan eduskunnan tai erityisesti sen parlamentaarisen vähemmistön tavoitteisiin sopiikin esityksen vetäminen pois eduskunnan käsittelystä.

²⁹¹ Riepula 1975, s. 111–112, 115.

²⁹² Riepula 1975, s. 114–115.

²⁹³ Riepula 1975, s. 113.

Riepulan mukaan on kohtuullista olettaa, että hallituksen tehdessä päätöksen esityksen peruuttamisesta, on se lähes aina ollut tietoinen eduskunnan suhtautumisesta esitykseen. Tämä herättää Riepulan mukaan kysymyksen siitä, missä määrin hallitus pyrki peruuttamisoikeuttaan käyttäessään vaikuttamaan eduskunnan päätökseen, taivuttelemaan sitä tai kumoamaan sen.²⁹⁴

Kysymyksen voi kuitenkin esittää myös toisenlaisesta näkökulmasta: missä määrin eduskunta pyrkii vaikuttamaan hallituksen lainsäädäntöaloitteiden toteutumiseen? Onko hallituksen esityksen peruuttamisessa yksinomaan kysymys hallituksen vallankäytön instrumentista, vai johtaako eduskunnan ja erityisesti sen valiokuntien valta tehdä muutoksia esitykseen hallituksen esityksen peruuttamiseen. Eduskunnan vastustus voi ilmetä jo käsittelyn aikaisessa yhteydenpidossa ministeriöön. Hallitus voi tällöin päätyä peruuttamaan esityksen jo ennen valiokunnan mietinnön valmistumista. Tämä voi selittää sitä, miksi peruutettujen esitysten kohdalla valmistuneiden mietintöjen osuus on ollut melko vähäinen. Toinen selitys voi liittyä valiokunnan suorittamaan jarrutukseen asian käsittelyssä, tätä ei tutkielmassa kuitenkaan ole pystytty selvittämään.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei hallituksen esityksen peruuttaminen enää nykyään ole samanlainen valtapoliittinen instrumentti kuin mitä se on ollut vielä 1970-luvulla. Yhtenä selittävänä tekijänä peruutusoikeuden käytön vähenemiselle on Suomen poliittisen järjestelmän parlamentarisoituminen. Tämä ilmenee erityisesti hallituksen aseman vahvistumisena. Opposition asema on heikentynyt etenkin lepäämäänjättämissäännöstön poistamisen myötä, ja hallituksella on siten paremmat edellytykset saada eduskunnassa läpi poliittisesti kiistanalaisia esityksiä. Toimitusministeristöt ovat harvinaisia, eikä vähemmistöhallituksia ole ollut Suomessa 1970-luvun jälkeen. Nykyisin ylisuuret enemmistökoalitiot ovat Suomessa tyypillisiä, jolloin eduskunnan asema suhteessa hallitukseen on heikompi. Lisäksi presidentin valtaoikeuksien kaventuminen on vaikuttanut vakauttavasti hallituksen toimintaan.

²⁹⁴ Riepula 1975, s. 37.

LIITTEET

Liite 1. Valtiopäivävuosina 1975–2022 peruutetut hallituksen esitykset

HE 75/1973 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä poikkeuksista porvariston ja kaupunkien erioikeuksiin.

HE 77/1973 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maistraattien ja järjestys oikeuksien lakkauttamisesta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 31/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen annetun lain muuttamisesta.

HE 46/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi radiolaitteista annetun lain 4 §:n ja leimaverolain 12 §:n muuttamisesta.

HE 47/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkohyvityksen maksamisen lopettamisesta eräissä tapauksissa.

HE 54/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion varoista suoritettavia henkilöstömenoja koskevista eräistä väliaikaisista toimenpiteistä.

HE 58/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 60/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 62/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi liikevaihtoverolain muuttamisesta.

HE 63/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annetun lain muuttamisesta.

HE 117/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääkärintoimen harjoittamisesta.

HE 131/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtakunnallisista työttömyyskassoista annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

HE 146/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opintokeskusten valtionavusta annetun lain muuttamisesta.

HE 150/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 152/1975 II vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntotuotantolain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 83/1976 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kananmunien markkinoimismaksusta annetun lain muuttamisesta.

HE 108/1976 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta.

HE 193/1976 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tieteellisen tutkimuksen järjestelystä annetun lain 5 a §:n kumoamisesta.

HE 243/1976 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 245/1976 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle maataloustulolaiksi.

HE 246/1976 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinointirahastosta ja markkinoimismaksuista.

HE 7/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinointirahastosta.

HE 24/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulo- ja varallisuusverolain 34 §:n ja 65 §:n muuttamisesta.

HE 47/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opintokeskusten valtionavusta annetun lain muuttamisesta.

HE 76/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väestön terveyden ja sairaanhoidon turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa.

HE 141/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maidon, vehnän ja sianlihan markkinoimismaksusta annetun lain muuttamisesta.

HE 151/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden margariinien valmisteverosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 156/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden sopimuspalkkaisten virkojen täyttämisestä annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 185/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle päihtyneiden käsittelystä annetun lain 11 §:n muuttamisesta.

HE 188/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden tuontimaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 227/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajanvieteautomaateista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 35/1978 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 128/1978 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden virkojen ja toimien perustamisesta.

HE 139/1978 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilauslentooverosta.

HE 53/1979 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyyseläkkeen saamisen alaikärajan väliaikaisesta alentamisesta ja eräistä poikkeuksista valtakunnallisista työttömyyskassoista annettuun lakiin.

HE 63/1979 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vuoden 1979 veronpalautusten maksamisen lykkäämisestä.

HE 84/1979 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle eräistä palkkatuloista verotuksessa tehtävistä vähennyksistä annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

HE 135/1979 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uudisraivauksen väliaikaisesta rajoittamisesta.

HE 198/1981 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle sukunimilainsäädännöksi.

HE 243/1981 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.

HE 138/1982 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräitä tuotannollisia investointeja koskevista väliaikaisista poikkeuksista liikevaihtoverolakiin annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.

HE 176/1982 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vuodelta 1983 suoritettavasta työnantajan sosiaaliturvamaksusta ja vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta.

HE 57/1983 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi torjunta-ainelain 5 b §:n muuttamisesta.

HE 176/1983 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 213/1983 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain muuttamisesta.

HE 191/1984 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle sotilasvammalain muuttamisesta.

HE 245/1984 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholilainsäädännön muuttamisesta.

HE 122/1985 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle maatalouden investointivarauslain 2 §:n muuttamisesta.

HE 180/1986 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta, vuodelta 1987 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta ja työnantajan lapsilisämaksun perimättä jättämisestä vuodelta 1987.

HE 192/1986 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

HE 160/1989 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninhallituslain muuttamisesta ja laiksi sukunimilain 18 §:n muuttamisesta.

HE 103/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta.

HE 105/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vuonna 1992 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 134/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamiesten virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi.

HE 135/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan ja kuntainliiton viranhaltijoiden virantoimituksen ja työntekijöiden työnteon palkattomasta keskeyttämisestä määräajaksi.

HE 141/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelyä koskevien ikärajojen tarkistamisesta.

HE 157/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntainliittojen sekä yksityisten yhteisöjen ja laitosten valtionosuuksien ja -avustusten sekä valtion korvausten ja valtiopapujen perusteista eräissä tapauksissa.

HE 183/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehdon käytöstä vuosia 1992 ja 1993 koskevissa työ-, virka- ja toimiehtosopimuksissa.

HE 186/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta ja indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuuksiin.

HE 191/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain 5 a §:n kumoamisesta.

HE 232/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maataloustuotannon tasapainottamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 86/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsilisälain 1 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 115/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työnvälityslain 3 b §:n muuttamisesta ja laiksi Siirtolaisvälityksestä annetun lain kumoamisesta.

HE 155/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsilisälain muuttamisesta.

HE 158/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta.

HE 247/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi opintotukilain 1 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 289/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta.

HE 290/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain 22 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 76/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsopimuslain väliaikaisesta muuttamisesta ja laiksi työehtosopimuslain 6 §:n soveltamisen väliaikaisesta rajoittamisesta.

HE 243/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholijuomaverosta.

HE 297/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta.

HE 82/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 234/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 70/1995 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

HE 81/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta.

HE 166/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 9/1997 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 126/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merenkulun veronhuojennuksista annetun lain 6 ja 14 §:n muuttamisesta.

HE 216/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksesta annetun lain 3 ja 6 §:n muuttamisesta.

HE 63/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vuodelta 2000 suoritettavaa vakuutetun sairausvakuutusmaksua ja työnantajan sosiaaliturvamaksua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 113/2000 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 § :n muuttamisesta.

HE 140/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 167/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 75/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Tieliikelaitoksen nimen muuttamisesta.

HE 76/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sukusolujen ja alkioden käytöstä hedelmöityshoidoissa ja isyyslain muuttamisesta.

HE 53/2003 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajoneuvoverosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 134/2003 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 43/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 52 §:n muuttamisesta.

HE 145/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2005 tuloveroasteikkolaiksi.

HE 240/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi väylämaksulain muuttamisesta.

HE 83/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana.

HE 87/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamisesta.

HE 110/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 209/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkelain ja laiksi vammaisetuuksista sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 230/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköturvallisuuslain muuttamisesta.

HE 53/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta.

HE 72/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta.

HE 54/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 72/2008 vp) täydentämisestä.

HE 217/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

HE 18/2011 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta.

HE 84/2011 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta.

HE 142/2011 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle sotilaskurinpitolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 143/2011 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 2/2012 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 149/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 167/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

HE 32/2015 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotuksen oikaisemisesta oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella vuonna 2016.

HE 60/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 169/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

HE 47/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 70/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

HE 19/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi.

HE 93/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

HE 137/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 211/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 39/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

Liite 2. Empiirisen aineiston luokitusrunko

1. Hallituksen esityksen vireilläolo vuorokausissa

2. Valtiopäivävuosi, jolloin esitys peruutettiin

3. Ministeriö

1 = VM

2 = STM

3 = MMM

4 = OKM

5 = TEM

6 = SM

7 = LVM

8 = OM

9 = PLM

10 = YM

11 = VNK

4. Valtiopäivien vaihe hallituksen esityksen peruuttamisen aikaan

1 = sama vp

2 = seuraava vp

3 = sitä seuraava vp

4 = myöhempi vp

5. Esityksen peruuttanut hallitus

1 = esityksen antanut hallitus

2 = esityksen antanutta hallitusta seuraava hallitus

3 = myöhempi hallitus

6. Esityksen antaneen hallituksen tyyppi

1 = enemmistöhallitus

2 = vähemmistöhallitus

3 = virkamieshallitus

7. Esityksen peruneen hallituksen tyyppi

1 = enemmistöhallitus

2 = vähemmistöhallitus

3 = virkamieshallitus

8. Peruutetun hallituksen esityksen lainsäädännön ala

- 1 = veroihin ja veronluonteisiin maksuihin liittyvä lainsäädäntö
- 2 = valtiontalouden hoitoon ja valtiontukiin liittyvä lainsäädäntö
- 3 = työ- ja elinkeinoelämään liittyvä lainsäädäntö
- 4 = Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan liittyvä lainsäädäntö
- 5 = sosiaali- ja terveystalouden hoitoon liittyvä lainsäädäntö
- 6 = maatalouden järjestämiseen ja kehittämiseen liittyvä lainsäädäntö
- 7 = opetus-, kulttuuri- ja kirkollisen toimen järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö
- 8 = hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö
- 9 = rikos-, prosessi-, ja siviilioikeudellinen lainsäädäntö
- 10 = ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyvä lainsäädäntö
- 11 = muu lainsäädäntö

9. Eduskunta-aloite hallituksen esityksen yhteydessä

- 1 = kyllä
- 2 = ei

10. Hallituksen esityksen peruuttamisen jälkeen annettu uusi esitys

- 1 = kyllä
- 2 = ei

11. Uuden hallituksen esityksen sisältö suhteessa alkuperäiseen esitykseen

- 1 = samansisältöinen
- 2 = poikkeaa jonkin verran
- 3 = poikkeaa huomattavasti
- 4 = ei samansisältöinen

12. Eduskunta-aloite uuden hallituksen esityksen yhteydessä

- 1 = kyllä
- 2 = ei

13. Uuden esityksen antanut hallitus

- 1 = esityksen peruuttanut hallitus
- 2 = sitä seuraava hallitus
- 3 = myöhempi hallitus

14. Eduskuntakäsittelyn vaihe hallituksen esityksen peruuttamisen aikaan

- 1 = ennen eduskunnalle ilmoittamista
- 2 = ilmoitettu – ei lähetetty valiokuntaan

- 3 = valiokuntakäsittelyn aikana
- 4 = valiokuntakäsittely päättynyt – ennen ensimmäistä käsittelyä
- 5 = ensimmäisen käsittelyn jälkeen
- 6 = toisen käsittelyn jälkeen
- 7 = hyväksytty ja lepäämään jätetty

15. Hallituksen esityksen peruutuksen syy ilmoitettu asiakirjoissa

- 1 = kyllä
- 2 = ei

16. Hallituksen esityksen peruutuksen syy

- 1 = esitys ei toteudu hallituksen toivomalla tavalla
- 2 = ristiriita perustuslain kanssa
- 3 = lainvalmistelun jatkamisen tarve
- 4 = lainsäädännön tarpeettomuus
- 5 = eduskunnan vastustus
- 6 = eduskunnan ulkopuolinen vastustus
- 7 = lakitekkinen virhe
- 8 = muutokset talousarvioesityksessä
- 9 = tulo- ja veropoliittisiin ratkaisuihin liittyvät syyt
- 10 = muu syy

17. Peruutetusta hallituksen esityksestä annettu mietintö

- 1 = kyllä
- 2 = ei

18. Peruutetusta hallituksen esityksestä annetun mietinnön sisältö

- 1 = esitys hyväksytään sellaisenaan
- 2 = esitetään muutoksia
- 3 = esitetään hylättäväksi

19. Peruutetusta hallituksen esityksestä annettu lausunto

- 1 = kyllä
- 2 = ei

20. Eduskunnan vastustus

- 1 = kyllä
- 2 = ei

21. Hallituksen esityksen vireilläolo vuorokausissa luokiteltu

1 = 1–30 vrk

2 = 31–80 vrk

3 = 81–120 vrk

4 = 121–300 vrk

5 = 301–500 vrk

6 = 501–800 vrk

7 = 801–1015 vrk

22. Valtiopäivävuosi, jolloin esitys peruutettiin luokiteltu

1 = 1975–1979

2 = 1980–1989

3 = 1990–1999

4 = 2000–2009

5 = 2010–2022

23. Peruutetusta hallituksen esityksestä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto

1 = kyllä

2 = ei

24. Perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältö

1 = tavallinen lainsäätämisyjärjestys

2 = tavallinen lainsäätämisyjärjestys vain jos valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon

3 = vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys

Liite 3. Hallituksen esityksen peruuttamista koskevat esittelymuistiot ja esittelylistat

Sisäasiainministeriön esittelylista 18.12.1975 valtioneuvoston yleiseen istuntoon. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 152/1975 II).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 11.10.1976. (HE 117/1975 II vp).

Sisäasiainministeriön muistio 1.11.1977. Hallituksen esityksen N:o 31 (1975 II vp) peruuttaminen.

Opetusministeriön esittelylista 8.12.1977 valtioneuvoston yleiseen istuntoon. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 47/1977 vp).

Sisäasiainministeriön muistio 9.12.1977. Päihtyneiden käsittelystä annetun lain 11 §:n muuttaminen. (HE 185/1977 vp).

Valtiovarainministeriön muistio 9.12.1977. (HE 151/1977 vp, HE 188/1977 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 22.5.1978. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestön terveyden ja sairaanhoidon turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. (HE 76/1977 vp).

Opetusministeriön muistio 5.6.1978. (HE 35/1978 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön esittelylista 28.6.1978 valtioneuvoston yleiseen istuntoon. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 243/1976 vp).

Sisäasiainministeriön muistio 18.12.1978. Ajanvieteautomaateista annetun lain muuttaminen. (HE 227/1977 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön esittelylista 21.9.1979 tasavallan presidentin esittelyyn. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 53/1979 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 30.11.1979. Uudisraivauksen väliaikaisesta rajoittamisesta annetun hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 135/1979 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön esittelylista 1.10.1982 tasavallan presidentin esittelyyn. (HE 243/1981 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön esittelylista 22.10.1982 tasavallan presidentin esittelyyn. (HE 176/1982).

Maa- ja metsätalousministeriö 26.10.1983. Torjunta-ainelain 5 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 57/1983 vp).

Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 9.5.1984. Vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (213/1983) peruuttaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 19.12.1984. Sotilasvammalain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 191/1984 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 29.11.1985. Alkoholilainsäädännön muuttamisesta annetun hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 245/1984 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 28.10.1986. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 180/1986 vp).

Sisäasiainministeriön muistio 26.11.1990. Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi lääninhallituslain muuttamisesta ja laiksi sukunimilain 18 §:n muuttamisesta peruuttaminen. (HE 160/1989 vp).

Valtiovarainministeriön esittelylista 21.11.1991 tasavallan presidentin esittelyyn. (HE 183/1991 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 29.11.1991. Hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelyä koskevien ikärajojen tarkistamisesta peruuttaminen. (HE 141/1991 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 29.11.1991. Hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kansaneläkevakuutusmaksun yhteydessä perittävästä indeksiverosta ja indeksitarkistusten tekemättä jättämisestä vuonna 1992 eräisiin toimeentuloetuuksiin peruuttaminen. (HE 186/1991 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 2.12.1991. Hallituksen esitys eduskunnalle vuonna 1992 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 105/1991 vp).

Ympäristöministeriön esittelymuistio 10.12.1991. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 191/1991 vp).

Valtiovarainministeriön muistio 12.12.1991. Julkisen hallinnon henkilöstön virantoimituksen ja työnteon palkatonta keskeyttämistä määräajaksi sekä valtionosuuksien ja -apujen perusteita eräissä tapauksissa koskevien hallituksen lakiesitysten peruuttaminen. (HE 134/1991 vp, HE 135/1991 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 12.6.1992. Hallituksen esityksen laiksi lapsilisälain 1 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta peruuttaminen. (HE 86/1992 vp).

Työministeriön muistio 14.9.1992. Hallituksen esityksen peruuttaminen (115/1992 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 16.10.1992. Hallituksen esityksen Eduskunnalle laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta peruuttaminen (103/1991 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 3.11.1992. Hallituksen esityksen laiksi lapsilisälain muuttamisesta peruuttaminen. (HE 155/1992 vp).

Työministeriön muistio 9.11.1992. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 158/1992 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 26.11.1992. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 289/1992 vp, HE 290/1992 vp).

Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 8.12.1992. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 256/1992 vp).

Työministeriön muistio 14.6.1993. Hallituksen esityksen peruuttaminen (76/1993 vp.).

Opetusministeriön muistio 9.11.1993. Hallituksen esityksen 247/1992 vp peruuttaminen.

Valtiovarainministeriön muistio 23.11.1993. Alkoholijuomaverolaki ja ETA-sopimuksen 3. pöytäkirja. (HE 243/1993 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 10.6.1994. Hallituksen esityksen laiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta peruuttaminen (297/1993 vp).

Opetusministeriön muistio 15.9.1994. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 82/1994 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 17.10.1994. (HE 232/1991 vp).

Sisäasiainministeriön muistio 8.12.1994. Hallituksen esityksen (HE 234 – 1994 vp) peruuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 27.11.1996. Hallituksen esityksen laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta peruuttaminen. (HE 166/1996 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 27.11.1998. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksesta annetun lain 3 ja 6 §:n muuttamisesta / esityksen peruuttaminen. (HE 216/1998 vp).

Valtiovarainministeriön muistio 10.12.1998. Merenkulun veronhuojennuksista annetun lain 6 ja 14 §:n muuttamisesta koskevan esityksen (HE 126/1998 vp) peruuttaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 2.11.1999. Hallituksen esityksen (HE vuodelta 2000 suoritettavaa vakuutetun sairausvakuutusmaksua ja työnantajan sosiaaliturvamaksua koskevaksi lainsäädännöksi) peruuttaminen. (HE 63/1999 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 16.11.2001. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (140/2001) peruuttamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 19.11.2001. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (167/2001) peruuttamisesta.

Oikeusministeriön muistio 10.2.2003. Ehdotus hallituksen kirjelmäksi hallituksen esityksen (HE 76/2003 vp) peruuttamisesta.

Valtioneuvoston pöytäkirja 24.10.2003. Valtiovarainministeriön esittely Tasavallan Presidentille, asia 32. (HE 53/2003 vp).

Valtiovarainministeriön muistio 24.2.2004. Ehdotus hallituksen kirjelmäksi hallituksen esityksen (HE 134/2003 vp) peruuttamisesta.

Valtiovarainministeriön muistio 26.11.2004. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 145/2004 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriön muistio 7.12.2004. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 240/2004 vp).

Valtiovarainministeriön muistio 4.7.2005. Hallituksen esityksen laiksi rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana peruuttaminen (HE 83/2005 vp).

Puolustusministeriön muistio 28.11.2005. Hallituksen esityksen laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi peruuttaminen. (HE 110/2005 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 3.5.2006. Hallituksen esityksen kansaneläkelainsäädännön laiksi vammaisuuksista sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 209/2005 vp) peruuttaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 4.9.2006. Hallituksen esityksen laiksi sairausvakuutuslain 52 §:n muuttamisesta (HE 43/2004 vp) peruuttaminen.

Oikeusministeriön muistio 23.10.2006. Hallituksen esityksen laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 87/2005 vp) peruuttaminen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 2.2.2007. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköturvallisuuslain muuttamisesta (HE 230/2006 vp) peruuttaminen.

Valtiovarainministeriön muistio 27.11.2008. Hallituksen kirjelmä. (HE 53/2008 vp).

Maa- ja metsätalousministeriön muistio 17.11.2010. Hallituksen kirjelmä. (HE 72/2008 vp, HE 54/2009 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 25.11.2010. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 217/2010 vp) peruuttamisesta.

Valtiovarainministeriön muistio 27.10.2011. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi kuntajakolain muuttamisesta (HE 18/2011) peruuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön muistio 28.11.2011. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta (HE 84/2011 vp) peruuttamisesta.

Puolustusministeriön muistio 19.3.2012. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen sotilaskurinpitolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (142/2011 vp) peruuttamisesta.

Puolustusministeriön muistio 19.3.2012. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (143/2011 vp) peruuttamisesta.

Valtiovarainministeriön muistio 11.12.2012. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi verontilityslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 149/2012 vp) peruuttamisesta.

Oikeusministeriön muistio 15.2.2013. Hallituksen kirjelmä. Hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 2/2012 vp).

Oikeusministeriön muistio 11.3.2015. Ehdotus hallituksen kirjelmäksi hallituksen esityksen (HE 167/2014 vp) peruuttamisesta.

Valtiovarainministeriön muistio 4.11.2015. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (32/2015 vp) peruuttamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio 2.9.2016. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (60/2016 vp) peruuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 18.11.2016. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen 169/2016 vp peruuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 1.3.2018. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (47/2017 vp) peruuttamisesta.

Valtioneuvoston kanslian muistio 12.6.2018. Hallituksen kirjelmä. Hallituksen esityksen peruuttaminen.

Oikeusministeriön muistio 18.1.2019. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 264/2014 vp) peruuttamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön muistio 19.10.2020. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle – Hallituksen esityksen (137/2020 vp) peruuttaminen.

Valtioneuvoston kanslia 31.3.2021. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 39/2021 vp) peruuttamisesta.

(<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8071d144>)

Työ- ja elinkeinoministeriön muistio 9.12.2021. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 211/2020) peruuttamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio 19.6.2022. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esitysten HE 19/2019 vp ja HE 93/2019 vp peruuttamisesta.

Valtiovarainministeriön päiväämätön muistio. (HE 128/1978 vp).

Valtiovarainministeriön päiväämätön muistio. Maatalouden investointivarauslain 2 §:n muuttamisesta koskevan hallituksen esityksen peruuttaminen. (HE 122/1985 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriön päiväämätön muistio. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (75/2002) peruuttamisesta.