

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

NELLI LIUKKONEN

ASiantuntijat eduskunnassa

Asiantuntijakuulemiset kolmessa eduskunnan valiokunnassa

Liukkonen, Nelli 82538
Nelli.liukkonen@uta.fi
Pro gradu- tutkielma
Ohjaaja Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LIUKKONEN, NELLI: Asiantuntijat eduskunnassa. Asiantuntijakuulemiset kolmessa eduskunnan valiokunnassa.

Pro gradu -tutkielma, 92 s., 1 liites.

Valtio-oppi

Toukokuu 2013

Tutkimuksessa kuvataan valiokuntien toimintaa ja etupäässä asiantuntijamenettelyä. Uutta näkökulmaa tuodaan analysoimalla erityisesti asiantuntijoiden käyttämän vallan luonnetta ja valiokunnissa muodostuvaa politiikkaverkosta. Tutkimusaineistona käytetään yhteensä kahdeksatoista valiokunnan jäsenen ja valiokuntaneuvoksen haastattelua kolmesta eri valiokunnasta. Nämä ovat valtionvarainvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä lakivaliokunta. Aineiston ovat keränneet tutkijat Anne Maria Holli ja Milja Saari vuosina 2008-2009. Tutkimukseen on valittu menetelmäksi faktanäkökulma.

Asiantuntijoiden vaikutusvaltaa lähestytään kahden näkökulman kautta. Ensimmäkin oletetaan, että jo asiantuntijaksi pääseminen voi edesauttaa vaikutustyötä. Siksi tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita, miten asiantuntijoiden valintaa perustellaan ja erityisesti miten tiettyjä ryhmiä huomioidaan asiantuntijoina. Tutkimustulosten mukaan valiokunnissa käytetään usein samoja tahoja toistuvasti ja monet haastateltavat viittasivat peruslistaan tai -kaavaan. Valiokuntalaiset eivät kuitenkaan juuri tunnistanee, että kuultavista puuttuisi ketään, vaikka samaan aikaan monet nostivat esille kuinka samat tahot toistuvat asiantuntijakuulemisissa.

Valiokunnan asiantuntijoiden avulla hahmotetaan, minkälainen verkosto valiokunnassa toimii. Verkostojen ääripäinä ovat asiaverkosto ja politiikkayhteisö, joista ensimmäinen muistuttaa pluralismia ja jälkimmäinen korporatismia. Haastatteluissa esiin nousseissa seikoissa korostui korporatismi. Valiokunnissa kuultiin usein samoja tahoja, jotka eivät juuri kilpaile keskenään. Lisäksi valiokunnan toiminta on suljettua ja siten kuultavaksi pääseminen edellyttää tietynlaisen kynnyksen ylittämistä.

Toisena tutkimuskysymyksenä valiokunnassa toimivilta kysyttiin heidän arviotaan asiantuntijoiden vaikuttavuudesta. Vaikuttaviksi kuvailtiin sellaisia tahoja, jotka pystyivät näyttämään esityksestä selkeän puutteen. Kun konkreettista puolueetonta tietoa arvostettiin, ”mielipiteille” ei annettu niinkään arvoa. Ylipäätänsä haastatellut vakuuttivat asiantuntijalla olevan todella mahdollisuuksia vaikuttaa. Vaikuttamiseen usein tarvitaan sekoitus suostuttelevaa valtaa ja hyvää ilmaisukykyä sekä asiantuntemukseen perustuvaa auktoriteettivaltaa ja tietojen hallitsemista.

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO VALIOKUNTIEN MAAILMAAN	1
1.1.	Valiokunnat eduskunnan keskiössä.....	1
1.2.	Valiokunnat aiemman tutkimuksen kohteena	2
1.3.	Kolme erilaista valiokuntaa.....	3
1.4.	Tutkimuksen rakenne	4
2.	VALLAN OLOMUODOT	5
2.1.	Vallan määrittelyä	5
2.2.	Vallan lajit ja ilmenemismuodot	8
2.3.	Mahdollistavat vallan resurssit.....	13
2.4.	Vallan resurssina puolueeton asiantuntijatieto?	15
3.	VALTA PÄÄTÖKSENTEOSSA.....	16
3.1.	Tietoyhteiskunnan asiantuntijoiden rajattu rooli	16
3.2.	Päätöksenteko vuorovaikutuksen tuloksena.....	17
4.	ETURYHMÄT POLITIIKAN PYÖRTEESSÄ	19
4.1.	Intressiryhmät, etujärjestöt, eturyhmät	19
4.2.	Korporatismi, pluralismi ja politiikkaverkostot	20
4.3.	Eturyhmien osallistumisen oikeutus.....	25
4.4.	Erytisryhmien poliittinen osallistuminen	29
5.	LAINVALMISTELUN KULKU MINISTERIÖSTÄ VALIOKUNTIIN.....	30
5.1.	Suomalaisen lainvalmistelun haasteet	30
5.2.	Valiokunta keskustelun areenana	31
5.3.	Asiantuntijakuulemismenettely muodollisesti	34
6.	TUTKIMUSASETELMA	36
6.1.	Keskiössä kolme valiokuntaa	36
6.2.	Tutkimusaineistona kahdeksantoista haastattelua	40
6.3.	Tutkimuskohteen kuvaus faktaanäkökulmasta	42
7.	TUTKIMUSKYSYMYSTEN TARKENNUS	43
8.	KEITÄ TUTKIMUKSEN KOLME VALIOKUNTA KUULEE?	45
8.1.	Aiempi määrällinen tutkimus asiantuntijakuulemisista	45
8.2.	Valiokunnalla on kuulemiseen vakiokaarti	48
8.3.	Kuka valiokunnassa päättää asiantuntijoista	50

8.4.	Puuttuvia asiantuntijoita ei juuri löydy	51
8.5.	Valiokunta kuulee monipuolisesti samoja tahoja?	53
9.	HALUTTU ASIANTUNTIJA VIE VALIOKUNTAA ETEENPÄIN	55
9.1.	Työmarkkinajärjestöillä edelleen painoarvoa	55
9.2.	Oikeustieteilijät etulyönti asemassa muihin tieteen edustajiin.....	56
9.3.	Vaikea valinta keskus- tai sen alajärjestön välillä.....	57
9.4.	Vähemmistöjen tulee organisoitua tiukemmin.....	58
9.5.	Sukupuolikysymykset harvoin esillä.....	60
10.	ASiantuntijoiden vaikutusvalta valiokunnassa	63
10.1.	Asiantuntijakuulemiset perehdyttävät teemaan	63
10.2.	Asiantuntijan esiintyminen on ratkaisevaa	66
10.3.	Eri asiantuntijoihin suhtaudutaan eri tavalla.....	68
10.4.	Asiantuntijakuulemiset kärsivät levottomuudesta	70
11.	ASiantuntijavallan vallan rajoitukset	73
12.	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ VALLAN MUODOSTA JA VERKOSTOSTA VALIOKUNNISSA.....	75
12.1.	Millaisia vallan keinoja käytetään asiantuntijakuulemisissa?	75
12.2.	Asiantuntijoiden valtaresurssit.....	80
12.3.	Millaisen verkoston asiantuntijat ja valiokunnat muodostavat?.....	83
13.	TUTKIMUSTULOSTEN MERKITYS	88
14.	LOPUKSI.....	92
	LÄHTEET	93
	Primääriaineisto	93
	Kirjallisuus	93
	LIITE 1.....	98
	Haastattelukysymykset: kohta asiantuntijat	98

1. JOHDANTO VALIOKUNTIEN MAAILMAAN

1.1. Valiokunnat eduskunnan keskiössä

Eduskunnan valiokunnat ovat merkittävä tekijä suomalaisessa poliittisessa päätöksenteossa. Ne antavat viimeisen mahdollisuuden muokata hallituksen esitystä ennen kuin eduskunta äänestää siitä valiokunnan mietinnön pohjalta. Toisaalta valiokunnat tarjoavat harvinaisen areenan avoimelle keskustelulle ja kompromisseille, sillä valiokunnan jäsenet voivat suljetuissa istunnoissa neuvotella hallitus- ja oppositiopuolueiden kesken ilman julkisuutta.

Päätösten tekemisen apuna valiokunnat voivat käyttää käsiteltävän alan asiantuntijoita. Asiantuntijoiden rooliin kuuluu tuoda valiokunnan jäsenille tietoa käsiteltävästä esityksestä ja toisaalta siitä, miten esitys vaikuttaisi asiantuntijatahon taustayhteisöön. Asiantuntijamenettelyn kautta valiokunnat toteuttavat parlamentin tehtävää toimia yhdyssiteenä päätöksenteon ja kansalaisten välillä tuomalla esiin yhteiskunnan eri etunäkökohtia (Ervasti ym. 2000, 4).

Yhä monimutkaistuvassa maailmassa intressiryhmät tuovat päättäjille tärkeää erityistietämystään. Kansanedustajien onkin mahdotonta hallita kaikkea pirstaloitunutta ja hajanaista tietoa, joten asiantuntijoiden panosta tarvitaan laajan kuvan hahmottamiseksi. Kun asiantuntijoiden rooli korostuu, sen voidaan ajatella myös lisäävän heidän valtaansa. Tutkimuksessa selvitetään valiokuntien yleistä toimintatapaa asiantuntijakuulemisissa ja erityisesti asiantuntijoiden vaikuttavuutta. Tarkastelun alla on ensiksi miten intressiryhmät kuuluvat valiokunnassa asiantuntijana. Huomiota kiinnitetään siihen, kuullaanko usein samoja tahoja ja onko kuuleminen monipuolista. Näin muodostuu verkosto, jossa valiokunnat toimivat. Perimmäisenä on kysymys tasavertaisuudesta tulla kuulluksi, ja huomiota kiinnitetään myös heikosti organisoituneiden ryhmien osallistumismahdollisuuksiin. Toiseksi mielenkiinnonkohteena on, onko näillä asiantuntijoilla vaikutusvaltaa. Asiantuntijoiden roolista kertoo myös se, miten haastatellut arvioivat heillä olevan valtaa. Tutkimuksessa pohditaan, mitkä seikat voivat lisätä asiantuntijoiden roolia valiokunnassa ja minkälaiset asiat nostavat painoarvoa kansanedustajien silmissä. Koska valiokunnilla on merkittävä rooli eduskunnassa, myös niiden käyttämillään asiantuntijoilla on merkitystä, ja siksi aihetta on tärkeä valottaa lisää.

Kysymyksiin valiokuntien toiminnasta haetaan vastauksia kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten haastatteluista. Aineistona käytetään yhteensä kahdeksatoista valiokunnan jäsenen ja valiokuntaneuvoksen haastattelua kolmesta eri valiokunnasta. Nämä ovat valtionvarainvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä lakivaliokunta, jotka poikkeavat toisistaan niin valiokunnan aseman, tehtävien kuin sukupuolijakaumankin perusteella. Haastatteluaineiston avulla vähän tutkitusta aiheesta on mahdollista nostaa esiin uusia näkökulmia ja syventää tietämystä aihealueesta. Koska suljettujen valiokuntien toimintaa on tutkittu suhteellisen niukasti, tutkimusmenetelmänä asiantuntijahaastattelut tuovat kaivattua lisätietoa. Aineistonanalyysissä käytetään realistista näkökulmaa, joka pitää tutkittavaa ilmiötä teorian perusteella jossakin suhteessa faktana.

1.2. Valiokunnat aiemman tutkimuksen kohteena

Aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta etsiessäni olen tehnyt saman havainnon kuin valiokuntien jäsenistä väistökirjansa tehnyt Timo Forstén (2002): tutkimusta valiokunnista on tehty vähän. Kuitenkin vuonna 2009 ilmestynyt Anne Maria Hollin ja Milja Saaren tutkimus *Sukupuoli valiokunnan asiantuntijakuulemisissa* erittelee tarkkaan vuoden 2005 valiokuntien asiantuntijat. Tutkimuksen fokus on asiantuntijakuulemisten sukupuolijakaumassa, mutta tutkimus kertoo myös laajemmin käytännöistä, kuten asiantuntijavalinnan kriteereistä.

Asiantuntijakuulemisia on tutkinut myös Matti Wiberg, tosin keskittyen perustuslakivaliokuntaan artikkelissaan *Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana*. Toisin kuin Holli ja Saari, Wiberg on tehnyt pitkittäistutkimuksen vuosilta 1945–2002. Wiberg (2003, 982) on myös tutkimuksessaan pyrkinyt analysoimaan sitä, keitä asiantuntijat ovat. Perustuslakivaliokunnassa on kuultu asiaa valmistelleita virkamiehiä, valtiosääntöongelmiin erikoistuneita asiantuntijoita ja intressenttiasiantuntijoita. Tyypillisimmin tämä tarkoittaa helsinkiläistä, julkisella sektorilla toimivaa keski-ikäistä miesjuristia. Valiokunnassa oli peräti harvinaista kuulla jotakuta muuta kuin oikeustieteellisen koulutuksen saanutta asiantuntijaa.

Valiokuntatyöskentelyä on esitelty tarkemmin myös teoksessa *Valiokunnat lähikuvassa*, joka kuuluu teossarjaan *Suomen eduskunta 100 vuotta* (2007). Valiokuntia ovat kirjassa käsitelleet Kyösti Pekonen, Voitto Helander, Jouni Vainio ja Tapani Kunttu. Teos kertoo valiokuntien kehityksestä, vaikutusvallasta ja toiminnan erityispiirteistä.

Näitä tutkimuksia aiemmat julkaisut ovat 1970-luvulta (ks. Anckar 1972; Pekonen 1972; Helander 1976), mutta nyt valiokuntatutkimus tuntuu heräilevän uudestaan. Vuonna 2010 *Politiikka*-lehden syysnumerossa (52:3) keskusteltiin useassa artikkelissa valiokunnista eri näkökannoista (mm. Rinne 2010; Mykkänen 2010). Vuonna 2011 Kyösti Pekonen julkaisi kirjan *Puhe eduskunnassa* (2011), jossa käsitellään eduskuntaa ja myös valiokuntia puheen ja deliberaation näkökulmasta. Samaisena vuonna Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi tutkimuksen, jossa esitellään valiokuntien näkemyksiä lainvalmistelun laadusta. Toivon, että tämä tutkimus antaa valiokuntatutkimukselle yhden näkökulman lisää.

1.3. Kolme erilaista valiokuntaa

Eduskunnan pysyviä valiokuntia ovat suuri valiokunta sekä erikoisvaliokuntina perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta. Lisäksi eduskunnan on mahdollista asettaa tilapäinen valiokunta. Tilapäisen valiokunnan toimikausi jatkuu siihen asti, kun valiokunta on saanut tehtävänsä suoritetuksi. (Eduskunnan työjärjestys 2000, 7§.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään kolmeen valiokuntaan, valtionvarainvaliokuntaan, lakivaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. Nämä valiokunnat on valittu, koska ne poikkeavat toisistaan hierarkia-asemaltaan, sukupuolijakaumaltaan ja tehtäviltään (ks. luku 5.). Lakivaliokunnan vastinministeriö on oikeusministeriö, ja sen keskeisinä tehtävinä on valmistella lakia, kuten siviili-, rikos- ja prosessioikeutta koskevia asioita, vankeinhoitoa ja paino- ja kokoontumisvapautta. Valtiovarainvaliokunnan asema on keskeinen valtiontalouden hoidossa ja valvonnassa. Valiokunnan tehtäviin kuuluu käsitellä esimerkiksi valtion talousarviota, veroja ja valtiolainan ottamista. Valtiovarainvaliokunnan työskentely poikkeaa muista valiokunnista myös siinä, että se on jaettu yhdeksään jaostoon. (Vainio 2007, 195, 211–212.) Kolmannen tutkimuskohteeksi valitun valiokunnan, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan, vastinministeriöt ovat työ- ja elinkeinoministeriö ja osittain sosiaali- ja terveysministeriö. Valiokunta vastaa asioista, jotka koskevat muun muassa työvoimaa ja työllisyyttä, työympäristöä ja työterveyshuoltoa, osallistumisjärjestelmiä ja tasa-arvokysymyksiä. Valiokunta on varsin uusi, sillä se on asetettu vasta vuodesta 1991. Alun perin valiokunnan nimi oli työasiainvaliokunta, mutta vuonna 2000 nimi

muuttui työ- ja tasa-arvovaliokunnaksi ja vuonna 2003 työelämä- ja tasa-arvovaliokunnaksi. Työelämän lainsäädännön lisäksi valiokunnalle kuuluu siis myös tasa-arvoasiat, kuten miesten ja naisten tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja syrjinnän estäminen. (Vainio 2007, 206–207.)

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus porautuu heti alussa vallan ytimeen, sillä valtaa ymmärtämällä voidaan tehdä näkyväksi valiokunnan ja sen asiantuntijoiden toimintaa. Luvussa määritellään mitä valta on ja miten se ilmenee. Dennis Wrongin (1979) johdattamana luvussa kaksi esitellään eri tapoja, miten vallankäyttö konkretisoituu ja näyttäytyy. Wrong määrittelee esimerkiksi auktoriteettivallan ja sen alalajin asiantuntijavallan, joka on tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoinen. Asiantuntijavaltaan niin kuin muihinkin vallan lajeihin tarvitaan tiettyjä resursseja, kuten taitoa, sosiaalisia verkostoja ja ennen kaikkea tietoa. Sitä, onko olemassa puhdasta ja objektiivista tietoa, käsitellään luvun kaksi lopussa ja seuraavan luvun alussa.

Täydelliselle rationaaliselle päätöksenteolle vaihtoehtona voidaan esittää myös vastakkainen ajatus, jossa päätökset syntyvät vuorovaikutuksen summana. Poliitiikassa monet erilaiset tahot pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon, ja lopputulos on voi olla lähempänä satunnaista kompromissia kuin teoreettisesti parasta vaihtoehtoa. Luvussa neljä esitellään politiikan toimijoina intressiryhmiä ja heidän osallistumisen tarkoitusta. Osallistujat muodostavat päätöksenteon politiikkaverkostoja, jotka voivat olla suljettuja tai avoimia, tiiviitä tai löyhiä. Luvussa nostetaan esiin myös sellainen näkökulma, että heikosti järjestäytyneitä ryhmiä tulisi tukea päätöksentekoon osallistumisessa, jotta valmistelun laatua voitaisiin parantaa.

Seuraavissa luvuissa viisi ja kuusi ensin esitellään lainvalmistelun kulku ministeriöstä asiantuntijakuulemisiin, jonka jälkeen ja päästään tarkentamaan varsinaiseen tutkimusasetelmaan. Tällöin huomio kiinnittyy tutkimuskohteeseen, eli kolmen valiokunnan, esittelyyn sekä tutkimusmenetelmään ja – aineistoon. Näistä voidaan johtaa tutkimuskysymykset yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa seitsemän, jonka jälkeen edetään tutkimustuloksiin.

Haastatteluaineistosta nousseiden tutkimustulosten käsittely alkaa luvussa kahdeksan, jossa analysoidaan tarkemmin sitä, keitä valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kuullaan ja miksi. Ensin tutkimustulosten taustoittamiseksi esitellään aiempaa määrällistä tutkimusta, jonka jälkeen

siirrytään kysymyksiin keitä asiantuntijoita kuullaan ja kuka siitä päättää. Haastateltavilta kysytään myös onko valiokunta löytänyt kuultavakseen kaikki tarvitsemansa, vai voiko joukosta puuttua joku? Seuraavassa luvussa yhdeksän erityistä huomiota kiinnitetään siihen, miten valiokunta huomioi työmarkkinajärjestöt, tieteen edustajat, vähemmistön edustajat sekä sukupuolikysymykset asiantuntijakuulemisissaan. Näiden jälkeen luvussa kymmenen päästään asiantuntijoiden vaikutusvaltaan. Luvussa käsitellään kysymyksiä siitä, millaisilla tahoilla on vaikutusvaltaa ja mistä tämä johtuu. Vaikutusvaltaa analysoidaan myös kysymällä haastateltavilta epäsuorasti miten asiantuntijakuulemisiin suhtaudutaan.

Näitä ja muita tutkimuksessa pohdittuja kysymyksiä peilataan vielä tutkimuksen alkuosan vallan ja politiikkaverkoston määritelmiin. Luvussa kaksitoista vallan ja politiikan verkostojen määritelmiä mallitetaan valiokunnan toimintaan. Viimeiseksi lopun tutkimustulosten yhteenvedon lisäksi arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja tulosten yleistettävyyttä, sekä sitä miten tutkimusta voisi jatkaa tulevaisuudessa.

2. VALLAN OLOMUODOT

2.1. Vallan määrittelyä

Vaikka tutkimuksen keskiössä on valta, sen määrittely on haasteellista. Valta-käsitteen käyttö otetaan usein itsestään selvyytenä, vaikka todellisuudessa vallan määrittelystä ei olla päästy yksimielisyyteen (Hyvärinen 2003, 63, 112). Koska jo käsitteen määrittely on osoittautunut hankalaksi, on myös vaikeaa täsmällisesti sanoa, kenellä on valtaa tai kuinka sitä käytetään (Berndtson 2008, 37). Valta vaikuttaa olevan jotain, jossa yhdistyy vaikuttaminen, tilanne- ja asiasidonnaisuus, suhteellisuus, tarkoituksellisuus ja tavoitteellisuus. Lisäksi vallan käyttö tapahtuu toimijoiden välisessä suhteessa, jossa pyrkimyksenä on vaikuttaa toiseen. (Paloheimo & Wiberg 2004, 51–53.)

Vallan harjoittamisesta on siten olemassa erilaisia käsityksiä. Poliitiikan tutkimuksessa puhutaan vakiintuneesti vallan kolmista kasvoista. Ensimmäisessä niistä valta nähdään usein poliittisen päätöksenteon yhteydessä tietoisena ja aktiivisena toimintana. (Heywood 2000, 35.) Robert Dahl on määritellyt vallan vallankäyttäjän A:n kyvyksi saada vallankäytön kohde B eli vallanalainen toimimaan A:n haluamalla tavalla B:n mahdollisesta vastustuksesta huolimatta. Tosin Dahl

huomioi, ettei valtasuhde ole aina vain kahdenvälinen. (Dahl 1971, 39-41.) Määritelmässä vallankäyttö on näkyvää ja mitattavaa. Dahlin käsitystä on kritisoitu siitä, että kausaalisilla kirjaimilla esitetyllä määritelmällä on ollut taipumus hävittää vallan, vaikutuksen, auktoriteetin ja pakon välinen ero. Maailman monimutkaisuus ei käsitteellisty hyvin tarkkuutta tavoittelevan kausaalisen, behavioralistisen kielen edessä. (Hyvärinen 2003, 104, 111.)

Dahlin määritelmässä myös oletetaan, että B olisi luontaisesti suuntautunut johonkin vaihtoehtoon, minkä A estää ja saa hänet suuntautumaan toisin. Tämä lähtökohtainen oletus ei ota huomioon sitä, että luontainen suuntautuminen tai vastaavasti preferenssit, halut tai arvot ovat jo syntyneet yhteiskunnallisten mekanismien ja historian tuloksena. Pierre Bourdieu onkin kritisoinut kapeata dahlilaista käsitystä siitä, että kahdenvälisen valtasuhteen määritelmä unohtaa ympäröivän sosiaalisen tilan mahdollisuuksineen. (Lapintie 2010, 108, 112.)

Käsitys vallan toisista kasvoista rakennettiin kritiikkinä ensimmäisten kasvojen yksipuoliselle valtakäsitykselle. Valtaa voidaan käyttää jo ennen kuin A:n vallankäyttö B:hen voidaan havaita, mihin pluralistinen käsitys vallasta rajoittui. Peter Bachrachin ja Morton Baratzin (1962, 947–952.) kiinnittivät huomiota vallan kaksiulotteisissa kasvoissa myös päättämättä jättämiseen (*non-decisionmaking*), jossa A vallanpitäjänä pyrkii hävittämään näkyvän tai näkymättömän vastustuksen. Valtaa käyttämällä agendalta saadaan pois nykytilaa uhkaavat ehdotukset ja varsinainen päätöksenteko keskittyy vallankäyttäjälle turvallisiin seikkoihin.

Bachrach ja Baratzin mukaan vallankäyttötilanteessa täytyy olla läsnä arvojen tai intressien välinen konflikti osapuolten kesken, jolloin toinen osapuoli joutuu suostumaan toisen vaatimukseen. Valtasuhde voi olla olemassa vain, jos toinen osapuoli voi uhata turvautumisella sanktioihin. Sanktioiden toimeenpanon uhka erottaa myös vallan vaikutusvallasta. Valta on suhde, jossa uhka esiintyy selkeästi ja merkittävästi, kun taas vaikutusvaltaa harjoitetaan ilman uhkaa. Valta ja vaikutusvalta tapahtuvat usein samaan aikaan, missä toinen muoto saattaa johtaa toiseen. Bachrach ja Baratz erottelivat klassisen valtakäsityksen seitsemään poliittisen käyttäytymisen tyyppiin: valta, auktoriteetti, vaikutusvalta, manipulaatio, voima, tiedustelu ja säilyttäminen. (McClelland 2009, 52-53.)

Valtaa ei kuitenkaan voida nähdä vain yksilöiden tekemisenä ja tekemättä jättämisenä, Steven Lukes (1974) kritisoi. Lukes yhdisti kaksi ensimmäistä vallan ulottuvuutta kolmansiksi vallan kasvoiksi, eikä hyväksynyt käsitystä siitä, että vallankäyttöön liittyisi aina konflikti. Valtaa voidaan

tällöin kuvata hallintana, jossa A:n hallitsee B:tä, kun tämä myöntyy ja noudattaa A:n tahtoa. (Lukes 1974, 17.) Kyse on ajatusten hallinnan muodosta, jossa vallankäyttäjä onnistuu vaikuttamaan siihen mitä kohde ajattelee tai haluaa (Heywood 2000, 36). Vallankäytön kohde ei siten aina tunnista valtaa. Huomiota kiinnitetäänkin piilevään vallankäyttöön, kuten instituutioiden toimintaan, sosiaalisiin rakenteisiin sekä kulttuuriin. (Lukes 1974, 22.)

Lukes on kiinnostunut siitä, miten hallitseva valtaeliitti pystyy esittämään omat intressinsä yleisen edun mukaisina ja miksi tällöin ihmiset käyttäytyvät omien etujensa vastaisesti. Voimassa olevat valtarakenteet voivat vaikuttaa siihen, etteivät ihmiset ymmärrä oikeita intressejään. Tosin Lukesia on kritisoitu siitä, että hän käyttää todellisten intressien ja väärän tietoisuuden käsitteitä. Lukesia on moitittu akateemisesta ylimielisyydestä, sillä hänen on katsottu määrittelevän ihmisten puolesta, mikä on heidän oikea tietoisuus omista eduistaan. (Lapintie 2010, 109.)

Näistä kolmesta ulottuvuudesta filosofi Michael Foucault'n ajatukset ovat lähimpänä Lukesin käsitystä. Foucault'n lähtöoletus on, että valta esiintyy kaikkialla, missä on olemassa ihmisten välisiä suhteita. Valta esiintyy yhtäältä verkostoissa pitäen yllä yhteisöjä ja niiden kiinteyttä ja toisaalta myös pakkovalan muodossa. Valta ei ole instituutio, rakenne tai poliittinen mahti, vaan se on nimi, joka on annettu monimutkaisille strategisille ihmisten välisille suhteille. (Lindroos 2008, 197–198.) Foucault'n valtateorian voidaankin nähdä olevan laajennus tai kritiikki perinteiselle kausalistiselle valtatulkinnalle, jossa keskitytään pohtimaan vallan käyttäjän ja vallanalaisen suhdetta (Lapintie 2010, 108).

Foucault kiinnitti huomiota vallan tuottavuuteen erityisesti mikrotasolla, jossa hänen mukaansa ihmisten identiteetti muodostuu alistussuhteiden kautta. Ihmiset eivät aina huomaa olevansa vallan kohteena, kun modernit hallinnon tavat muokkaavat heidän minäkäsitystään ja kuvaansa yhteiskunnasta. Alistettu saattaa kokea olevansa autonominen ja rationaalinen, mutta tämä vain todistaa, että alistaminen on onnistunut. (Strak ym. 2010, 82–83.) Foucault onkin yhdistänyt vuorovaikutteista ja rakenteellista valtateoriaa. Valta ei sijaitse missään tietyssä paikassa tai kuulu kenellekään, vaan valta esiintyy erilaisissa käytännöissä ja toimintatavoissa. (Eriksson 2010, 195–196.)

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtakäsitys on muuttanut muotoaan, ja nykyisin valta nähdään laajemmin kuin muutama vuosikymmen sitten. Valtaa on kaikkialla, eikä sitä nähdä ylhäältä alas, vaan valtaa on myös alhaalla, vieressä ja sivulla. Vallan määrittelyn haasteeksi onkin noussut, miten

voidaan tutkia sellaista, joka on kaikkialla, muttei missään, sekä kaikilla, muttei kenelläkään. Myös yhteiskuntatieteiden teoreettiset ja menetelmälliset muutokset ovat 1970-luvulta lähtien uudistaneet tutkimusta. Kun marxilainen valtateorian asema mureni, konstruktionistiset teoriat alkoivat samaan enemmän huomiota. Valtaa alettiin tutkia kielen ja diskurssien sekä tiedon rakentumisen ja oikeuttamisen kautta. Tämän tutkimussuunnan edustajana Michel Foucault on saanut lähes samanlaisen vaikutusvaltaisen aseman kuin Karl Marx aikoinaan. (Pietikäinen 2010, 7-8, 10–11.)

2.2. Vallan lajit ja ilmenemismuodot

Vaikka Robert Dahlin yksiulotteista valtakäsitystä voidaan kritisoida, se on kuitenkin systemaattinen yritys jäljittää vallan olemusta. Dahlin mukaan valtaa ja sen käyttöä analysoitaessa on kiinnitettävä huomiota kuuteen eri seikkaan. Ensinnäkin kuka käyttää valtaa ja millaisissa asioissa? Kuka tai ketkä ovat vallankäytön kohteena? Millaisilla tavoilla valtaa käytetään ja mitä resursseja vallankäyttäjällä on ja toisaalta millaisia kannustimia tai resursseja vallankäytön kohteella on toisen vallankäytön vastustamiseksi? Dahl siis pyrkii erittelemään vallan käyttäjän, vallan alan, vallan alaisen, vallan lajit, valtaresurssit ja vastavoimat. (Paloheimo & Wiberg 2004, 53–54.) Seuraavaksi erilaisia vallan näkökulmia arvioidaan Dennis Wrongin (1979) johdattelmana.

Dennis Wrong esittelee alun perin vuonna 1979 ilmestyneessään teoksessaan *Power, its forms, bases and uses* eri vallan muotoja ja perusteita. Wrongin mukaan vaikutusvaltaa on sekä tahatonta että tahallista, joista viimeksi mainittua hän kutsuu vallaksi. Valta ymmärretään siis kykyinä vaikuttaa muihin tiedostetusti ja ennalta-arvatusti. Tällainen valta esiintyy neljässä eri muodossa: voimankäyttönä (fyysinen ja henkinen), manipulaationa, suostutteluna ja auktoriteettina. Lisäksi auktoriteettivallalla on lisäksi viisi alakohtaa, jotka esitellään myöhemmin. (Wrong 1979, 21-24.)

Voimankäyttö on vallan lajeista äärimmäisin, sillä se kohtelee ihmistä fyysisenä objektina. Voimankäyttö viittaa usein fyysiseen tai biologiseen pakkovaltaan, kuten kivun ja vammojen tuottamiseen tai biologisten tarpeiden epäämiseen. Sen viimeisin muoto on väkivalta, jossa vallankäytön kohteelle aiheutetaan kärsimystä tai kuolema, mikäli tämä ei ole toiminut vallankäyttäjän tavoitteiden mukaisesti. Wrongin mukaan on tärkeää erottaa pakkovallankäyttö ja sillä uhkaaminen, vaikkakin niiden suhde on tiivis. (Wrong 1979, 24–27.)

Voimankäyttö on tehokkainta nimenomaan rajoittamaan ihmisten toimia, muttei ohjaamaan heitä käyttäytymään tietyllä tavalla. Voima ei kuitenkaan ole pelkkää fyysistä valtaa, vaan se voi olla myös henkistä. Henkinen väkivalta tarkoittaa tarkoituksellista tunteiden ja minäkuvan loukkaamista tai väheksymistä suullisesti tai symbolisesti. Henkistä väkivaltaa ei tule väheksyä, sillä se on yhtä todellista kuin fyysinenkin. (Mt., 27–28.)

Kun vallankäyttäjät salaa todellisen tarkoituksensa vallan kohteelta, kyse on *manipulaatiosta*. Manipulaatioita voi esiintyä, vaikka vallankäyttäjän ja hänen kohteensa välillä ei olisi sosiaalista suhdetta, eikä jälkimmäinen olisi edes tietoinen vallankäyttäjän olemassaolosta. Tällöin valta voidaan kätkeä symboliseen viestintään, jolla vaikutetaan kohteen tiedonsaantiin tai asenteisiin verhoitujen ehdotuksien avulla. Tästä esimerkkinä toimivat mainostaminen tai poliittinen propaganda. Manipulaatiolla onkin muita vallan lajeja huonompi maine. Vallanalainen ei voi avoimesti vastustaa vallankäyttöä, koska tämä ei tiedä vallankäyttäjän aikeita tai välttämättä ole tietoinen edes hänen olemassaolostaan. Siten manipulaatio vaikuttaa epäinhimillisimmältä vallanmuodolta. (Wrong 1979, 28–31.)

Kolmas Wrongin erittelemä vallan laji on *suostuttelu*. Siinä vallankäyttäjät esittää väitteitä, vetoamuksia tai kehotuksia kohteelleen, joka itsenäisesti arvioi niiden sisältöä arvojen ja tavoitteidensa valossa ja hyväksyy vallankäyttäjän sanoman perustuen omaan toimintaansa. Suostuttelu on vastavuoroista, ja siksi siitä puuttuu vallalle tyypillinen epäsymmetria. Se voidaan kuitenkin katsoa vallan muodoksi, sillä suostuttelu on väline, jolla voidaan saada aikaan haluttu vaikutus toisen käyttäytymiseen. Wrongin mukaan suostuttelulla saadaan todennäköisesti suurin vaikuttavuus, mutta sen laajuutta ja tehoa rajoittaa tosin se, että suostuttelu riippuu vallanalaisen vapaasta tahdosta olla vuorovaikutuksessa suostuttelijan kanssa. Suostutteleva vallankäyttö ei voi nojata paktoon tai velvollisuuden tuntoon, mutta onnistuessaan valta on sen hallitsijalle luotettavaa ja edullista. (Mt., 32–34.)

Siinä missä suostuttelu perustuu toisen harkinnan testaamiseen, *auktoriteettiin perustava valta* hyväksytään sellaisenaan. Tällöin tärkeään ei ole niinkään vuorovaikutuksen sisältö, vaan sen lähde, kuten arvostettu asema, voimavarat tai henkilökohtaiset ominaisuudet, jotka saavat aikaan vallankäyttäjän käskyjen noudattamisen. Syyt miksi auktoriteettia totellaan, voidaan Wrongin mukaan jakaa viiteen muotoon: pakottavaan, kannustavaan, legitimoituun, henkilökohtaiseen sekä asiantuntijavaltaan. (Mt., 35–40.)

Ensimmäinen auktoriteettivallan muoto perustuu *pakottamiseen*. Tällöin vallankäyttäjät saa vallanalaisen alistumaan uhkaamalla pakkovallalla, jolloin vallanalaisen pitää olla vakuuttunut vallankäyttäjän kyvystä ja tahdosta käyttää voimaa. Tällöin vallankäyttäjän on täytynyt vakuuttaa vallanalainen mainostamalla ja esittelemällä hänelle voimankäyttövälineitään tai -keinojaan. Todellista pakkovaltaa käytetään lähinnä pelottimena ja luomaan uskottavuutta auktoriteetille. Tosin vallankäyttäjät voi onnistua hallitsemaan ilman todellista kykyä tai tarkoitusta käyttää pakkovaltaa niin kauan, kuin vallanalaiset elävät väärässä uskossa. Jos todellinen voimankäyttö lasketaan pois, uhkaava pakottaminen on tehokkainta, koska se vaatii vähän vuorovaikutusta ja yhteisymmärrystä, jotta valta toteutuu. Nimenomaan sen mahdollisen universaalien tehokkuuden ja laajan toimeenpanon takia pakottaminen on yhdessä legitiimin auktoriteetin kanssa yksi päävallan laji politiikassa. Tosin pakotukseen perustuva valta luo konfliktin vallankäyttäjän ja -alaisen välille, minkä seurauksena vallanalaisen vihamielisyys vaatii vallankäyttäjältä aina yhä enemmän panostusta pakkovallan keinoihin. (Wrong 1979, 41–44.)

Kannustava auktoriteettivalta on taas pakottamisen vastakohta, jossa auktoriteetti perustuu kannustukseen tai palkitsemiseen (Mt., 44). Voimankäytöllä uhkaamisen ja palkitsemisen ero saattaa tosin olla joissakin tapauksissa häilyvä ja on vaikea sanoa, missä palkitseminen loppuu ja pakottaminen alkaa. Toisessa uhataan pakotteella, kun taas toisessa tarjotaan positiivista palautetta tai palkkiota. Auktoriteettivalta voi siis olla myös sanktioitua, eikä aina ole selvää, mihin valta viime kädessä palautuu. (Paloheimo & Wiberg 2004, 55–61, 63.). Kuitenkin näiden vallan lajien dynamiikat ovat erilaisia ja siksi niiden erottelu on paikallaan. Siinä missä rankaiseminen pitää vallankäytön kohteen riippuvaisena vallankäyttäjistä ja tekee vallankäyttäjistä luotaan työntävän, palkitseminen voi toimia juuri päinvastoin (French & Raven 2001, 66). Wrongin mukaan pakottava auktoriteettivalta on selkeä pohja poliittiselle vallalle, mutta kannustava valta taas on tyypillisesti taloudellista valtaa. Taloudellisen kannustamien lisäksi tämä vallan tyyppi voi olla pohjana myös muiden hyödykkeiden vaihdolle, kuten palveluille, materiaalisille eduille ja rakkaudelle. (Wrong 1979, 47–48.)

Kolmas auktoriteettivallan laji on legitiimi valta, jossa vallankäyttäjällä on oikeus määrätä vallanalaisia, jolla puolestaan on velvollisuus totella. Käskyjen sisällön sijaan niiden lähteen asema on legitiimi ja siten synnyttää vallanalaisessa tahtoa totella. *Legitiimi auktoriteettivalta* ei perustu suostuttelun tapaan vallanalaisen omalle harkinnalle, vaan pohjaa yhteisesti jaettuihin normeihin. Auktoriteettiasema voi olla yhteisössä sisäistetty normi, joka oikeuttaa vallankäytön yhteiskunnassa tai yhteisössä. Legitiimin auktoriteettivallan pakottava luonne ilmenee sen kahdessa piirteessä.

Ensinnäkin vallanalainen tuntee velvollisuudekseen totella, vaikkei ole samaan mieltä käskyn sisällön kanssa tai pidä siitä. Toisekseen vallanalainen on tietoinen laajemman yhteisön normeista ja siitä, että niiden rikkominen aiheuttaisi paheksuntaa. (Mt., 49–51.)

Normien tunteminen ja niiden ottaminen omaksi vakaumukseksi tuottavat sosiaalistamista. Normeja ovat esimerkiksi arvot ja uskomukset. Ihmiset sosiaalistuvat elämässään erilaisten normiyhteisöjen normeihin, joko tahattoman tai tarkoituksellisen prosessin kautta. (Paloheimo & Wiberg 2004, 65–66.) Yhteisön jäsenyys voi olla vapaaehtoista, mutta normien hyväksyminen on pakollista. Tämä rajaa vallan alaa, sillä se rajoittuu vain yhteisön jakamiin arvoihin. Toisaalta legitiimi auktoriteetivalta on huomattavasti luotettavampaa kuin muut auktoriteettivallan muodot. Sisäistetyt normit varmistavat luotettavan yhdenmukaisuuden paremmin kuin yksittäiseen tilanteeseen pohjautuvat sanktiot tai neuvottelut. Legitiimi valta on myös tehokasta, koska sitä harjoittamalla ei tarvitse ylläpitää pakkovaltaa jatkuvassa valmiudessa, valvoa tauotta vallanalaisia tai tarjota heille säännöllisiä (taloudellisia) hyödykkeitä. Tästä syystä pakottava niin sanottu alaston valta aina yrittää naamioitua legitiimiksi. (Wrong 1979, 51–52.)

Legitiimi (auktoiteetti)valta voi Frenchin ja Ravenin mukaan perustua kolmeen seikkaan: kulttuurisiin normeihin (kuten ikä tai sukupuoli), yhteiskunnallisten rakenteiden hyväksyntään (esimerkiksi poliisia tulee totella) tai vallan edustajan saamaan oikeutukseen (esimerkiksi vaaleilla valitut kansanedustajat saavat säätää lakeja). Myös John French ja Bertram Raven erottelevat pakottavan, kannustavan, legitimoidun, henkilökohtaisen ja asiantuntijavallan, jotka kaikki ovat samankaltaisia Wrongin lajien kanssa. (French & Raven 2001, 65–69.)

Dennis Wrongin neljäs auktoiteettivallan laji perustuu pätevyteen tai asiantuntijuuteen, kuten taitoihin ja tietämykseen. *Asiantuntijavalta* on voimasuhde, jossa kohde tottelee auktoiteettia, koska uskoo hänen ylempiarvoiseen pätevyteensä tai asiantuntemukseensa päättää siitä, mikä parhaiten palvelee vallan kohteen etuja ja tavoitteita. Asiantuntijavalta nojaa ainoastaan kohteen uskemukseen auktoiteetin paremmista tiedoista ja taidoista, eikä perustu muodolliseen asemaan tunnistetussa hierarkiassa. Malliesimerkkinä asiantuntijuuteen perustustavasta auktoiteetista voidaan pitää lääkärin asemaa. Lääkärin valta ei vetoa rangaistukseen tai palkintoon eikä velvollisuuteen tai moraaliseen pakkoon. (Wrong 1979, 53–54.)

Asiantuntijavalta muistuttaa suostuttelua, ja siksi sitä voidaan pitää kaikkein suopeimpana ja tavoiteltavimpana vallankäytön muotona. Tosin vaikka suostuttelu- ja asiantuntijuusvalta

muistuttavat toisiaan, asiantuntijavaltaa ei voida pelkistää suostutteluksi. Suostuttelulta perustuu siihen, että kohde harkintansa jälkeen hyväksyy vuorovaikutuksen sisällön kun taas asiantuntijavallan kohde tottelee enemminkin luottamuksesta vallan lähteeseen. Asiantuntijavaltaan voi kuitenkin sekoittua piirteitä legitiimistä tai pakottavasta auktoriteettivallasta. (Mt., 53–54.)

Myös Frenchin ja Ravenin nostavat esiin vallan lajeista asiantuntijavallan. Heidän mukaansa tämä vallan laji ei ole yhtä laaja-alainen kuin esimerkiksi henkilökohtainen valta, jota käsitellään seuraavaksi. Asiantuntijatedolla voidaan vaikuttaa vain vallanalaisen ajatteluun, mikä ei välttämättä johda toimintaan. Lisäksi asiantuntijavalta on rajattu vain kyseiselle tietämyksen alalle ja yritys laajentaa tätä alaa saattaa jopa heikentää asiantuntijavaltaa. (French & Raven 2001, 70–71.) Siten asiantuntija-asema edellyttää tiettyä yhteisöä, jossa auktoriteetti toimii (Paloheimo & Wiberg 2004, 6). Biologi saattaa olla eduskunnan ympäristövaliokunnassa uskottava, mutta hän ei ole välttämättä auktoriteetti muotimaailmassa tai urheilussa.

Aina vallankäyttäjä ei tarvitse asiantuntemusta taakseen. Viidennessä ja viimeisessä auktoriteettivallan lajissa vallan kohde tottelee, koska haluaa miellyttää tai palvella toista puhtaasti johtuen tämän henkilökohtaisista ominaisuuksista. *Henkilökohtainen valta* on puhdasta siinä mielessä, ettei siinä käytetä pakkoa, hyödykkeitä, pätevyyttä tai yhteisön myöntämää legitimizeettiä. Valta pohjaa auktoriteetin kykyihin ja ominaisuuksiin, mutta samalla myös vallan kohteen uskomuksiin ja arviointiin vallankäyttäjän persoonallisista ominaisuuksista. (Wrong 1979, 60–62.) Valta voi perustua vallanpitäjän vahvaan vetovoimaan ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, joihin vallanalainen haluaa samaistua (French & Raven 2001, 69–70).

Wrongin mukaan henkilökohtaista auktoriteettivaltaa on luonnehtinut pitkälti Max Weberin käsite karismaattisesta johtajuudesta. Wrong kuitenkin huomauttaa, että henkilökohtainen auktoriteettivalta on laajempi käsite, vaikkakin karismaattinen valta on sen yksi selkein ja puhtain muoto. Henkilökohtainen valta on hajanaisin auktoriteettivallan laji, koska sitä harjoitetaan lähes kaikissa auktoriteettisuhteissa, sillä auktoriteetti on melkein aina konkreettinen ihminen, jolla on tietyt henkilökohtaiset ominaisuudet. (Wrong 1979, 62–64.)

Weberin karismaattinen johtajuus on yksi hänen kolmesta luokittelemastaan auktoriteettityypistä. Auktoriteetin hallinta perustuu legitimizeettiin, sillä muut keinot, kuten taloudellinen palkitseminen, tapa tai solidaarisuus, eivät luo riittävän luotettavaa pohjaa vallalle. Karismaattisen johtajuuden oikeutus nojaa Weberin mukaan auktoriteetin poikkeukselliseen pyhyyteen, sankarillisuuteen tai

esimerkilliseen luonteeseen ja hänen asettamansa normatiiviseen tapaan. Johtajalla on jotain sellaista, mitä tavalliset ihmiset eivät voi saavuttaa. Poikkeuksellinen karismaattinen johtajuus eroaa selkeästi Weberin muista auktoriteettivallan muodoista, legaalis-byrokraattisesta ja traditionaalisesta johtajuudesta. Legaalis-byrokraattinen auktoriteetti perustuu rationaalisuudelle, jossa luotetaan määrättyjen sääntöjen laillisuuteen ja näiden sääntöjen alla toimivien auktoriteettien oikeuteen hallita. Traditionaalinen auktoriteetti taas syntyy uskomuksesta ikivanhojen perinteiden pyhyteen ja niitä harjoittaviin tahoihin. (Weber 1978, 212–216.)

2.3. Mahdollistavat vallan resurssit

Jotta vallankäyttö on mahdollista, siihen tulee olla resursseja. Kuten aiemmin esitellyistä vallan lajeista voidaan todeta, voimavarat voivat olla *fyysistä voimaa* tai *taloudellisia resursseja*. Vallan resursseja ovat myös *normit*, jotka usein perustuvat tapakulttuuriin ja uskomuksiin, mutta myös lainsäädäntöön. Erityisesti asiantuntijan auktoriteettivallan keskiössä on myös *tieto*. Tiedolla voidaan vaikuttaa siihen, mihin suuntaan asiaa ohjataan tai mistä näkökulmasta sitä katsotaan. Valtaresursseihin kuuluu myös tiedon kontrolloiminen. Valta ja riippuvuus kulkevatkin käsi kädessä. (Paloheimo & Wiberg 2004, 54, 70–72.) Mitä enemmän kohde on riippuvainen asiantuntijoiden tietämyksestä, sitä enemmän asiantuntijoilla on valtaa. Toisaalta kyse on myös keskinäisriippuvuudesta, ovathan asiantuntijatkin monesti riippuvaisia vallankohteen päätöksistä.

Burstein ja Hirshin (2007) mukaan poliitikot tarvitsevat päätöksenteon tueksi erityisesti kolmenlaista tietoa, jota intressiryhmät voivat tarjota. Ensinnäkin poliitikkoja pyydetään jatkuvasti tarttumaan erilaisiin yhteiskunnan epäkohtiin. Siksi poliitikot haluavat tietää, kuinka tärkeästä asiasta on kyse, jotta ongelmat voidaan laittaa tärkeysjärjestykseen. Toiseksi haluttua on sellainen tieto, joka auttaa poliitikkoja hahmottamaan, millaiset ovat päätösten seuraukset ja kuinka tehokkaita ehdotetut ratkaisut ovat. Tieto voi olla erityisen tarpeellinen silloin, jos päätöksillä voi olla yllättäviä kielteisiä sivuvaikutuksia. Intressiryhmät, jotka vastustavat käsiteltävää asiaa, vetoavat usein esitellyn ratkaisun tehottomuuteen, kun taas sen kannattajat korostavat ongelman merkittävyyttä. Kolmantena tiedon tyyppinä poliitikot ovat kiinnostuneita siitä, miten heidän äänestyskäyttäytymisensä vaikuttaa heidän uudelleenvalinnan mahdollisuuksiin. Tällöin he saattavat haluta tietää, miten heidän vaaliipiirissään ajatellaan asiasta ja kuinka merkittävänä ongelmaa pidetään. (Burstein & Hirsh 2007, 177, 196.)

Vallan määrään voi vaikuttaa myös se, miten intressitaho oman sanomansa esittää. Kuten Hollin ja Saaren (2009, 53) tutkimuksesta käy ilmi, esimerkiksi eduskunnan valiokuntien asiantuntijoilta toivotaan tietynlaista reipasta otetta. Hyvä asiantuntija on konkreettinen, yksiselitteinen, selkeäsanainen ja mielellään jopa karismaattinen. Yksi vallan resurssi onkin *taito*, jonka merkitys korostuu juuri karismaattisessa johtajassa, jonka auktoriteetti perustuu henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Koska vallankäyttö ei tapahdu tyhjiössä, vaikuttamistyössä käytetään usein *sosiaalisten suhteiden verkkoja*. Esimerkiksi *organisaatiot* ovat merkittäviä vallankäytön keskittymiä (Paloheimo & Wiberg 2004, 73). Organisaatioiden ja niiden henkilökunnan ylläpitäminen vaatii taloudellisia resursseja, mutta tämä yhdistelmä takaa usein vaikutusvaltaa (Leyden 1995).

Pieter Bouwen (2002) on tutkinut kolmen erilaisen vallan resurssin avulla sitä, mikä parantaa yritysten mahdollisuutta tulla kuulluksi Euroopan unionissa. Koska valta on vaikeasti mitattavaa, hän tarkastelee valtaa vaikuttamismahdollisuuksien avulla. Bouwen olettaa, että kuultavaksi pääseminen on edellytys ja siten indikaattori vaikutusvallalle, vaikkei se sitä välttämättä takaakaan. Yritykset haluavat tulla kuulluksi, kun samaan aikaan unionin instituutiot tarvitsevat yritysten asiantuntemusta päätöksentekoon. Siten yritykset ja instituutiot tekevät vaihtokauppaa, josta molemmat hyötyvät. Yritykset saavat mahdollisuuden vaikuttaa politiikkaan, ja instituutiot voivat hyödyntää yritysten erityistietämyksen ja kansallisen sekä Euroopan-laajuisen edustavuuden. (Bouwen 2002, 336–370.)

Bouwenin teoriassa yhdistyvät niin vaihdantateoria (*exchange theory*) kuin resurssiriippuvuusteoria (*resource dependence theory*), sillä vaihdannan kautta molemmat tahot tulevat riippuvaisiksi toistensa hyödykkeistä. Tällöin toisen osapuolen on myös mahdollista kiristää toista tärkeillä hyödykkeillä. Bouwen lopputuleman mukaan Euroopan komissiossa pärjäävät hyvin yksittäiset pienet firmat, jotka pystyvät tarjoamaan teknistä erityisasiantuntemusta. Parlamenttiin halutaan taas Euroopanlaajuisia yhdistyksiä, jotka pystyvät edustamaan laajaa joukkoa, kun taas Euroopan unionin neuvostossa tarvitaan kansallisesti edustavia yhdistyksiä. (Mt., 379–382.)

2.4. Vallan resurssina puolueeton asiantuntijatieto?

Tiedon ja päätöksentekovallan suhteen määrittelemisen on ollut myös yksi suunnittelututkimuksen ja -teorian kesto-ongelma. Yksi tutkimuksen koulukunnista on ollut rationaalis-kokonaisvaltaisen suunnittelun teoria, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät antavat tavoitteet, jotka suunnittelijat muotoilevat käytäntöön ja tarjoavat siten parhaaksi näkemänsä vaihtoehdon takaisin poliitikoille. Mallia on kritisoitu siitä, että se antaa paljon valtaa asiantuntijoille ja samalla asettaa päätöksentekijän tiukkaan paikkaan. Ehdotus jättää poliitikoille vain lopullisen päätöksen ehdotuksen hylkäämisestä tai hyväksymisestä tai käsittelyyn palauttamisesta, kun varsinainen suunnittelu on jo tehty. (Lapintie 2010, 103.)

Rationaalisen suunnittelun kriitikkoja ovat olleet myös kommunikatiivisen suunnitteluteorian edustajat. Heidän mukaansa asiantuntijatieto on vain tiedon yksi muoto, jolle on tyypillistä vahva muodollisuus ja sitoutuminen omaan professioon eli ammattikuntaan. Päätösehdotus saattaa vaikuttaa ainoalta oikealta vaihtoehdolta yhden asiantuntijan mukaan, vaikkei välttämättä ole sitä muiden ammattikuntien tai osallisten silmissä. Siten asiantuntijatiedon neutraali asema voidaan asettaa kyseenalaiseksi ja asiantuntijat nähdä muiden yhteiskunnallisten ryhmien lailla oman etunsa ajajina. (Lapintie 2010, 103–104.) Siksi suunnitteluun on tärkeä saada erilaisia mielipiteitä ja näkökulmia. Yhden asiantuntijaryhmän mielipiteeseen ei kannata liiaksi tukeutua, mikäli päätöksen vaikutuksia halutaan punnita laajasti.

Toisaalta päätöksentekijät osaavat myös käyttää hyväksi asiantuntijatieta oman etunsa perustelemiseen. Sen sijaan, että päätös tehtäisiin asiantuntijoiden tuottaman tiedon ja näkemysten perusteella, päätöksentekijät voivat valikoida tietoa rationalisoidakseen ja perustellakseen jo etukäteen päättämänsä asiat. Tällöin vallankäyttöä edistää valikoiva rationalisointi, joka ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkea saavilla olevaa rationaalista tietoa haluttaisiin hyödyntää. (Flyvbjerg 1998, 228–230.) Tarkoituksenmukainen tiedonrakentaminen ja tiedonkulun sääntely ovatkin tunnettuja poliittisen toiminnan muotoja, joissa ei sinänsä ole mitään yllättävää. Tarvittava tieto on aina rakennettava jostain. (Lapintie 2010, 104 – 106.)

Monesti asiantuntijat haluavat nähdä itsensä erityisintressien yläpuolella olevana yleisen edun tavoittelijoina. Tämä saattaa usein pitää paikkansakin, kun verrataan asiantuntijoita poliitikkoihin, jotka saattavat tehdä päätöksiä puhtaasti omien äänestäjiensä etuja ajatellen. Vaikka asiantuntijoille on edullista esiintyä yleisen edun puolustajina, neutraaliutta ei voida pitää annettuna. Tällöin

suljettaisiin silmät kaikilta asiantuntijoiden valta-yrityksiltä ja tiedon vallan suhteelta. Valta kiinnittyy tietorakenteisiin ja liittyy tiedon tuotantoon, minkä jo Foucault on todennut. (Lapintie 2010, 107.) Foucault tarkasteli vallan ja tiedon suhdetta ja hänen mukaansa tieto ja valta edellyttävät toinen toistaan. Esimerkiksi valtaa ei voida käyttää, mikäli käyttäjälle ei ole tietoa siitä kohteesta, johon valtaa käytetään. (Lindroos 2008, 200–201.) Vallankäyttö saa aikaan tietoa, mutta toisaalta tiedon avulla voidaan kyseenalaistaa valtaa. Tietoa on siis miltei mahdotonta hankkia tai käyttää ilman, että se synnyttäisi valtaa. (Eriksson 2010, 196.)

3. VALTA PÄÄTÖKSENTEOSSA

3.1. Tietoyhteiskunnan asiantuntijoiden rajattu rooli

Rationaalisuuteen ja asiantuntijuuden kasvavaan rooliin uskoo myös Jyrki Reunanen (2000, 107–111), jonka mukaan teollisuusyhteiskunnan luokkapohjainen demokratia tulee muuttumaan tietoyhteiskunnassa marginaaliseksi. Reunanen toteaa, että demokratia on 1900-luvun teollisuusyhteiskunnan valtajärjestelmä, ja tietoyhteiskuntaan siirryttäessä päättyy myös parlamentarismien ja markkinatalouden valtakausi. Mika Mannermaan mukaan modernia 2000-luvun yhteiskuntaa voidaan kutsua monimutkaisimmaksi ja nopeimmin muuttuvaksi asiantuntijayhteiskunnaksi kuin yhtäkään aiempaa yhteiskuntavaihetta ihmiskunnan historiassa. Tulevaisuudessa on oletettavissa kehityksen jatkuvan kohti yhä hienostuneempaa asiantuntijuutta: osaaminen muuttuu erityisosaamiseksi ja tieteenalat kohti erityistieteenaloja. (Mannermaa 2006, 18.)

Reunanen mukaan tulevan tietoyhteiskunnan peruspiirteinä on tietolähtöisyys, toisin kuin teollisessa yhteiskunnassa, jota ohjaa mielipidelähtöisyys ja luokkakantaiset intressiedut. Tällaisten impulssien palveleminen ei ole edullista, sillä yleinen mielipide ja kansan halut eivät aina ole rationaalisia ja tiedollisesti hyvin perusteltuja. Tietoyhteiskunnassa keskeistä sen sijaan on tiedon valta ja siten asiantuntijavalta. Tässä asiantuntemus tarkoittaa spesialisoitunutta tietoa. (Mt.)

Tosin Reunanen toteaa myös, että on mahdollista yhdistää tietopohjainen valmistelu ja mielipidepohjainen päätöksenteko. Tällöin demokraattinen päätöksenteko säilyisi, mutta valmistelu tehtäisiin enemmän tietopohjalta kuin yleisen mielipiteen ja poliittisen imagopelin mukaan. Vallankäyttöä legitimoisi vahvemmin viisaus ja tutkimustieto. Reunanen mukaan ministerit olisivat tällöin lähinnä muodollisen vallan käyttäjiä, ilman varsinaista valtaa. Samoin asiakysymyksistä

päätettäisiin asiantuntijavalmistelussa julkisten vaalikeskusteluiden sijaan, vaikkakin vaaliseremoniat säilyisivät. (Reunanen 2000, 352–353.)

Reunasen voidaan olettaa ajattelevan, että tulevaisuudessa hallitsee teknokratia. Teknokratiassa luodaan onnistunutta lainvalmistelua järjestyksen ja tieteellisen tiedon avulla. Tällöin rationaalisen päätöksenteon mallin mukaisesti lainvalmistelu etenee lineaarisesti vaihe vaiheelta. Oletuksena on, että rationaalinen ja arvovapaa eli objektiivinen ajattelu on mahdollista, kuten myös todellisuuden näkeminen yksikäsitteisesti. (Pakarinen 2011, 5-6.)

Vaikka rationaalista päätöksenteon mallia kohtaan voidaan esittää huomattavaa kritiikkiä, käsitys lainsäädännöstä rationaalisenä toimintana on säilynyt vahvana. Mutta mikäli lainvalmistelu nähdään puhtaasti rationaalisenä toimintana, mielipiteillä ei ole juurikaan arvoa. Silloin sidosryhmät voivat osallistua lainvalmisteluun vain tuomalla pelkästään faktaa päätöksentekoon. (Pakarinen 2011, 6-7.) Tällöin etunäkökohdat pyritään ratkaisemaan järjestyksellä, vaikka ongelmia saattaa nousta siinä, miten arvotetaan: kenen tai millaista etua ajatellaan ensisijaisesti. Tällöin Reunasen kuvailemassa tietoyhteiskunnassa tuskin olisi sijaa tutkimuksessa tarkoitettuihin asiantuntijoille, sillä ne usein edustavat tiettyä taustayhteisöä, sen arvoja ja mielipiteitä.

Toisin sanoen rationaalisen päätöksenteon mallissa intressiryhmien kuuleminen osana poliittista päätöksentekoprosessia kyseenalaistetaan. Kuitenkin näidenkin ryhmien osallistumista päätöksentekoon voidaan pitää tärkeänä, sillä edunvalvojana ja painostusryhmänä olemisen lisäksi ne tuovat prosessiin Reunasen kuvaamaa asiantuntemusta eli spesialisoitunutta tietoa. Seuraavaksi tarkastellaan intressiryhmien osallistumista rationaalisen päätöksenteon ja suunnittelun mallista poikkeavasta näkökulmasta.

3.2. Päätöksenteko vuorovaikutuksen tuloksena

Vaikka rationaalisen päätöksenteon malli on yhä hallitseva, sille löytyy myös haastajia. Kaikki haastajat tunnustavat ihmisen kognitiiviset rajoitteet toimia puhtaasti rationaalisesti, mutta uutta yhteistä täysin korvaavaa mallia ei ole kyetty luomaan. Pakarisen (2011, 7) mukaan tärkeimmät rationaalisen lainvalmistelumallin purkajat ovat 1950- ja 1960- lukujen oppi-isät, jotka osoittivat päätöksentekoaustalla piilevät valtasuhteet. Esimerkiksi Charles Lindblom (1959) väitti, että päätökset syntyvät osapuolten välisillä sopimuksilla, jotka tekevät pieniä parannuksia kokonaisuudistuksien

sijaan. Robert Dahl (1961) huomautti, että Yhdysvalloissa valta on jakautunut monille kilpaileville eliiteille, yhden hallitsevan sijaan. William Niskanen (1971) lisäsi, että valtionhallinnolla on oma tahtonsa, jonka pyrkii kasvattamaan julkista sektoria. Yhteistä näillä tutkijoilla on se, että he tulkitsevat päätöksentekoon osallistuvan useita osapuolia, eikä päättäminen ei ole puhtaasti laskennallisen rationaalista.

Esimerkiksi Robert Dahl oli pluralistisen demokratian ja myös pluralistisen valtateorian kannattaja, jonka näkemyksen mukaan vallan keskittyminen ei ole välttämätöntä. Teoria syntyikin kritiikkinä elitistiselle demokratiateorialle, jossa nähtiin vain rajatun eliitin käyttävän valtaa. Pluralistisen näkemyksen mukaan valta ei keskity absoluuttisesti yhdelle, vaan monille eliiteille tai ryhmille, jotka kamppailevat keskenään. Vaikka eliittiryhmät ovat vallankäyttäjiä, yksittäisellä kansalaisella on periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa jonkin ryhmän kautta. Toinen saman aikakauden vaikuttaja Theodore Lowi näki myös päätöksenteon vuorovaikutuksena, mutta hän kiinnitti huomiota pluralistisen demokratian ongelmiin. Lowi väitti kansalaisten ja intressiryhmien etujen olevan ristiriidassa ja toi esille eturyhmien sisäiset valtakamppailut. (Berndtson 2008, 204–208.)

Näiden tutkimusten pohjalta voidaan todeta, että päätöksentekoon vaikuttavat useat erisuuntaiset ja keskenään kilpailevat intressit. Eturyhmät voivat olla poliitikkojen kanssa eri mieltä lain sisällöstä, ja jopa lakeja valmistelevilla virkamiehillä voi olla eturyhmistä tai poliitikoista poikkeavia mielipiteitä. Tällöin lain syntymisessä on kyse rationaalisen päätöksenteon sijaan eturyhmien välisestä kamppailusta. Lainvalmistelu on tällöin vuorovaikutuksen tulos, jossa erimielisyyksiä joudutaan sovittelemaan ja ratkomaan. (Pakarinen 2011, 8-9.)

Toisaalta lainvalmistelu voidaan myös nähdä pehmeästä näkökulmasta vallasta. Deliberatiivinen demokratiasuuntaus painottaa osallistumistilannetta pikemminkin oppimistilanteena kuin taisteluna. Deliberatiivisen teorian mukaan demokratian tärkeimmät ominaisuudet ovat päätöksentekoa edeltävä julkinen keskustelu ja harkinta. Näiden avulla päätöksenteossa suodattuvat ne vaihtoehdot, joilla on parhaat perustelut. Deliberatiivinen demokratia korostaankin poliittisten päätösten perusteiden ja periaatteiden arvioimista. (Setälä 2003, 131–132.)

Deliberatiivinen demokratia on saanut vaikutteita Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriasta. Habermas on tutkinut kommunikatiivisen rationaalisuuden toteutumista poliittista päätöksentekoa ohjaavissa keskusteluissa. Yksi Habermasin tärkeimmistä käsiteistä on julkinen sfääri. Se on tilanne, jossa yksilöt kommunikoivat keskenään asioista, jotka saattavat vaatia

poliittista päätöksentekoa. Lopuksi keskustellusta asiasta muodostetaan mielipide reilun kansalaiskeskustelun hengessä. Siten esimerkiksi mielipidemittaukset eivät täytä julkisen mielipiteen mittaa. Habermasin mukaan julkinen keskustelu ja harkinta ovat tärkeitä, sillä demokratian legitimisyys edellyttää, että avoin ja autonominen julkinen sfääri ohjaa yhteiskunnallista päätöksen tekoa. (Mt., 138–140.)

Habermansiin viitaten myös eduskunnan valiokuntia voidaan pitää jonkinlaisena julkisena sfäärinä, jotka ovat tosin rajattu tietylle ihmisjoukolla (ks. esim. Rinne 2010, Pekonen 2011). Valiokuntien ovet ovat nimittäin suljettuja kokousten ajaksi, eikä ulkopuolisia sallita sisälle. Suljettuja kokouksia voidaan kuitenkin perustella keskustelun mahdollistajana. Kansanedustajat voivat ilmaista todellisen mielipiteensä ja sopia kompromisseista, joihin ei julkisuudessa taivuttaisi. Tosin jo toinen aihe on se, miksi kansanedustajat voivat olla suljettujen ovien takana erimieltä kuin julkisessa keskustelussa ja miksei julkinen harkinta ole mahdollista. Deliberatiivinen demokratiateoria on liitetty osaksi yhteiskuntatieteitä yleisesti leimaavaa kehityssuuntaa, joka pyrkii haastamaan perinteisen positivistisen ja empiristisen tutkimukseen laajemmalla tutkimusotteella. Siirtyminen empiristisestä tutkimuksesta eteenpäin korostaa ajatusta, ettei voida löytää absoluuttisia totuuksia, vaan tieto syntyy yhteistyön ja sovittelun tuloksena. (Fischer 2003.)

Tässä tutkimuksessa päätöksenteko valiokunnissa nähdään eri ryhmien vuorovaikutuksen tuloksena. Tutkimuksessa paneudutaan siihen, miten intressiryhmät pääsevät valiokuntaan ja lopulta saavuttavat vaikutusvaltaa valiokunnan päätöksenteossa. Tutkimuksessa tunnistetaan rationaalisen tiedon tärkeys, mutta toisaalta myös eturyhmien uskotaan tuovan päätöksentekoon muutakin kuin asiantuntijatietouttaan, eikä niiden roolia voi myöskään tässä suhteessa sivuuttaa. Valiokunnat nähdään keskustelun ja päätöksenteon areena, jossa eri intressit kohtaavat toisensa, jonka lopputuloksena päätökset syntyvät.

4. ETURYHMÄT POLITIIKAN PYÖRTEESSÄ

4.1. Intressiryhmät, etujärjestöt, eturyhmät

Ryhmäpluralismista on tullut kasvavassa määrin länsimaisen kansanvallan erottamaton osa. Eturyhmätoiminnan nousun luonnollisena perustana on ollut yhteiskunnan pirstaloituminen ja valtion toiminnan laajentuminen yhä useammille elämäniloille. Monet aatteelliset ja taloudelliset

yhteenliittymät ovat kohonneet politiikan keskeisiksi toimijoiksi ja valtatekijöiksi puolueiden rinnalle. Yhteenliittymiä on totuttu nimittämään etujärjestöiksi tai painostusjärjestöiksi viitaten ryhmän tarkoitukseen, yhteisen edun edistämiseen tai ryhmän toimintamenetelmään, ulkoiseen vaikuttamiseen. (Nousiainen 1998, 90-91.) Etujärjestön sijaan voidaan puhua myös eturyhmästä tai intressiryhmästä, jotka käsitteenä kattavat tahoja laajemmin kuin järjestöt. Tällöin ryhmään voidaan laskea myös esimerkiksi valvontaviranomaisia ja yrityksiä. (Pakarinen 2011, 3.)

Monet yhdistykset, puolueet ja kansanliikkeet, joita myös voidaan kutsua eturyhmiksi, ovat osa kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskunta on pohjimmiltaan kansalaisten omaehtoista ja vapaaehtoista organisoitumista sekä toimintaa julkisyhteisöjen ja markkinatalouden yhteisöjen välissä. Tätä yhteiskunnan osaa voidaan nimittää myös kolmanneksi sektoriksi. Kolmanteen sektoriin periaatteessa kuuluvat myös puolueet, vaikka niillä on läheinen suhde valtioon. (Sipponen 2000, 40.) Tosin ei ole epätavallista, että myös julkinen hallinto ja järjestötoiminta täydentävät toisiaan. Tätä tapahtuu erityisesti sosiaali- ja terveysalalla, minkä alan yhdistyksiä erityisesti raha-automaattiyhdistys rahoittaa. Julkisen hallinnon ja järjestöjen yhteistyön tavoite on kirjattu raha-automaattiyhdistyksen (RAY) strategiaan vuosille 2012-2015. RAY:n (2011) mukaan yksi menestystekijä on yhteistyöhalukkuus, ja siksi se haluaa ”rohkaista järjestöjä sekä keskinäiseen yhteistyöhön että aktiiviseen kumppanuuksien ja yhteistoimintamahdollisuuksien etsimiseen kuntien, yritysten ja muiden terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen kannalta tärkeiden toimijoiden kanssa.”

4.2. Korporatismi, pluralismi ja politiikkaverkostot

Tässä tutkimuksessa etujärjestö ymmärretään vapaaehtoisena tietyn ammattikunnan tai kansalaisryhmän yhteisiä etuja valvovana tahona, joka asettaa vaatimuksia muille julkisille taikka muille yhteisöille tai tahoille (Sipponen 2000, 247). Päinvastoin kuin puolueet, Suomessa etujärjestöt ovat usein voimakkaita ja keskitettyjä (Nousiainen 1998, 91). Merkittävimmät ryhmät ovat järjestäytyneitä, sillä siten voidaan taata järjestelmällinen edunvalvonta. Osa yhteisöistä, kuten työmarkkinajärjestöt, ovat jopa saaneet puolivirallisia hallinnollisia tehtäviä, kuten esimerkiksi osallistuminen tulopoliittiseen ratkaisuun. Tällöin voidaan puhua korporatismista, jossa talouselämän yhteisöt ja ammatilliset järjestöt saavat keskeisen roolin valtion harjoittamassa politiikassa. (Sipponen 2000, 249.)

Nykyään korporatismilla usein tarkoitetaan etujärjestöjen julkiseen valtaan vaikuttamista silloin, kun tehdään koko yhteiskuntaa koskevia päätöksiä. Korporatismiin voidaan yhdistää kaikki sellaiset etujärjestöjen ja valtion väliset sopimusjärjestelyt, joiden kautta etujärjestöjen intressit välittyvät päätöksentekoon. Suomessa korporatismi on yleisesti ottaen ollut vahvaa, sillä palkansaajien järjestäytymisaste on yksi maailman korkeimpia. Ammatillinen järjestäytyminen onkin suomalaisessa yhteiskunnassa ollut suosituin järjestäytymisen muoto. (Berndtson 1998, 172–173.)

Korporatismista onkin usein puhuttu konsensuspolitiikan tai -demokratian yhteydessä. Konsensuspolitiikan etuna on nähty sen kyky integroida poliittiseen päätöksentekoon monipuolisesti erilaisia ryhmiä. Tämä on osaksi taannut poliittista vakautta ja hyväksyntää. Konsensuspolitiikan etuna on myös sen kyky taata vähemmistöjen oikeudet. Vaikka malli ei välttämättä esiinny puhtaassa muodossaan, sen piirteet ovat yleisempiä pienen väestön maissa, joissa sosioekonimiset erot eivät ole kovin suuria. (Karr 2006, 27–28.)

Eturyhmien osallistumista voidaan hahmottaa myös pluralismi-käsitteen kautta. Pluralistinen näkökulma on ollut erityisesti esillä Yhdysvalloissa, jonka poliittisessa järjestelmässä etujärjestöillä on monia eri kanavia, joissa he voivat pyrkiä vaikuttamaan. Pluralismin mukaan valta ja vaikutusvalta ovat hajaantuneet monille eri etujärjestöille, jotka kilpailevat keskenään: kun yksi etujärjestö ajaa yhtä asiaa, toinen ryhmä ilmaantuu, joka vastustaa sitä. Tässä suhteessa valtio toimii erotuomarina tai sovittelijana kilpailevien etujärjestöjen kesken. Lopullisissa päätöksissä kuitenkin ryhmien pyrkimykset tasapainottuvat. (Grant 2003, 156.)

Siinä missä pluralismissa etujärjestöillä on useita yhteyksiä vaikuttaa ja keskinäistä kilpailua, korporatistisissa valtiolla on aktiivisempi rooli. Valtio määrittää, mitä eturyhmiä kuullaan ja missä yhteydessä. Usein tietyt vahvat etujärjestöt, kuten ammattiliitot tai maanviljelijöiden yhdistykset, saavat erityisaseman päätöksenteossa. Nämä ryhmät valitaan usein läheiseen yhteistyöhön, koska siten voidaan taata heidän jäsenistönsä suostumus tehdyille politiikalle. (Mt., 156–157.)

Korporatistisen ja pluralistisen järjestelmän erot näyttävät, kun verrataan järjestelmien numeerisia ominaisuuksia (esim. eturyhmien rajattu tai rajoittamaton määrä), rakenteellisia ominaisuuksia (eturyhmien pakollinen tai vapaaehtoinen jäsenyys) ja suhdetta valtioon (eturyhmien edustuksellinen monopoliasema tai valtiosta vapaa kilpailu). Korporatistisissa on rajattu määrä hierarkkisesti organisoituneita eturyhmiä, jotka eivät kilpaile keskenään, sillä ne ovat toiminnallisesti eriytyneitä. Intressiryhmillä on taattu vakiintunut ja tunnustettu (monopoli)asema

valtion politiikassa. Joskus intressiryhmät ovat jopa valtionhallinnon luomia tai tukemia. Pluralistisessa järjestelmässä on taas rajoittamaton määrä keskenään kilpailevia, vapaaehtoisia, ei-hierarkkisia intressiryhmiä, jotka ovat vuorovaikutuksessa valtion kanssa ilman virallista viitekehystä tai valtion puuttumista niiden toimintaan. (Karr 2006, 33, 53.) Usein siteeratut Philippe C. Schmitterin (1981, 13) määritelmät tiivistävät korporatistimin ja pluralismin seuraavasti:

Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing controls on their selection of leaders and articulation of demands.

Pluralism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories..¹

Molemmissa järjestelmissä on omat hyvät ja huonot puolensa. Korporatistimissa päätöksenteossa kuultavaksi valitut intressit saavat tasapainoisen ja tasa-arvoisen edustuksen, mutta toisaalta järjestelmää voidaan kritisoida elitismistä. Lisäksi korporatistimissa yksilön osallistumisaste on alhainen, sillä yksilön sijaan keskitetyt järjestöt käyttävät valtaa. Pluralismia on taas kiitelty siitä, että se ottaa kansalaisia mukaan päätöksentekoon ja sivistää heitä. Pluralistimissa eturyhmät kilpailevat vapaasti, jotta saisivat valtion puolelleen. Toisaalta pluralismin heikkoutena on eturyhmien keskittyminen intressien artikulointiin, ei varsinaiseen lopputuotokseen. Lisäksi molempia järjestelmiä on kritisoitu siitä, etteivät ne ota huomioon organisoitumattomia ryhmiä. (Karr 2006, 53–55.)

Kahden järjestelmämallin rinnalle on kehittynyt 1980- ja 1990-luvulla poliittisten päätöksentekoverkostojen analyysi (Mattila & Uusikylä 1999, 7). Poliittikkaverkostojen tutkimus on syntynyt osaksi kritiikkinä korporatistimin ja pluralismin käsitteiden puutteille. Niiden ei ole katsottu antavan tarpeeksi todenmukaista kuvaa intressiryhmien ja valtiiovallan suhteesta eivätkä ne sovi kaikille poliittikalohkoille tai eri päätöksentekotilanteisiin. (Marsh & Rhodes 1992a, 3–4.) Verkostoanalyysin avulla on voitu tarkemmin analysoida päätöksentekoon osallistuvia, osallistujien

¹ Käsitteitä on hyvin vaikea kääntää sanatarkasti suomen kielelle. Luvussa nostetaan kuitenkin esille määritelmien oleellinen sisältö.

vaikutusresursseja sekä sitä, miten nämä toimijat onnistuvat vaikutusyryyksissään (Mattila & Uusikylä 1999, 7).

Verkostoanalyysi onkin pyrkinyt vastaamaan yhteiskunnallisiin muutoksiin, kuten politiikan rakenteiden hajauttamiseen, yksityisen ja julkisen eron hämärtymiseen ja tietoverkkojen räjähdysmäiseen kasvuun. Poliitiikkaverkostojen nouseminen teoreettiseen keskusteluun on ollut paljolti seurausta yhteiskunnallisen päätöksentekoympäristön monimutkaistumisesta. Ympäristöä on muovannut yhteiskunnan sektoroituminen, asiantuntijavallan kasvu, intressien lisääntyvä organisoituminen ja päätöksenteon kansainvälistyminen. Yksinkertaisesti valtio ei enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa, vaan tarvitsee avukseen monitasoisia ja horisontaalisia vuorovaikutusverkkoja sekä sopimuksia markkinavoimien ja eturyhmien välillä. (Uusikylä 1999, 88.)

Poliitiikkaverkostolla tarkoitetaan päätöksentekoprosessia, jossa päätöksentekoon osallistuu suuri määrä julkisia ja yksityisiä toimijoita yhteiskunnan eri tasoilta ja sektoreilta (Mt.). Poliitiikkaverkosto voidaan nähdä sovittelualustana valtiovallan ja intressiryhmien kesken. Verkosto viittaa siihen, että suuri määrä toimijoita, jotka edustavat lukuisia organisaatioita, ovat vuorovaikutuksessa keskenään vaihtaen tietoa ja resursseja. Sovittelemalla verkostoista hyötyvät kaikki toimijat, sillä verkostot auttavat kompromissien löytämisessä ja intressien yhteensovittamisessa. (Peterson 1995, 391.)

Poliitiikkaverkostoissa keskitytään usein nimenomaan valtiovallan ja intressiryhmien suhteeseen. Suhdetta leimaa keskinäisriippuvuus, jossa toimijat vaihtavat resursseja keskenään. Valtiovalta saa vaihtokaupassa tietoa sekä kannatusta ja eturyhmä vuorostaan mahdollisuuden vaikuttaa politiikan sisältöön. (Kassim 1994, 17.) Vaihdeettavat resurssit voivat olla myös esimerkiksi lupauksia tuesta ja jopa rahaa, vaikkakin tiedonkulun mahdollisuuden on nähty yleisesti poliitiikkaverkoston keskeiseksi elementiksi (Mattila 1999, 109). Jotta organisaatiot saavuttaisivat tavoitteensa, ne siis tarvitsevat vaihtohyödykkeitä eli sellaisia resursseja, mistä muut ovat riippuvaisia. Jo aiemmin esiteltyjä valtaresursseja voidaan osittain kutsua myös tällaisiksi hyödykkeiksi. Suhde on siis symbioottinen, vaikkakin valtasuhde voi olla epäsymmetrinen. Koska valtiovalta laatii poliittisen agendan ja päättää intressiryhmien pääsystä vaikuttamaan, se pitelee käsissään intressiryhmien keskeisiä vaikuttamisen edellytyksiä. (Kassim 1994, 17.)

Koska verkostanalyysissä pyritään suhteiden systemaattiseen erittelyyn, politiikan tutkimuksen alalla on ollut yleistä erilaisten verkostojen luokittelu (Mattila 1999, 109). Yksi ensimmäisistä ja usein käytetyistä sovelluksista on R.A.W. Rhodesin malli (*the Rhodes model*) vuodelta 1981. Myöhemmin Rhodes ja David Marsh ovat soveltaneet Rhodesin mallia viidestä erilaisesta politiikkaverkosta Iso-Britannian eri politiikan lohkoille. Verkostot voidaan jakaa politiikkayhteisöön (*policy communities*), ammatilliseen verkostoon (*professional network*), julkisen vallan sisäinen verkostoon (*inter-governmental networks*), tuottajaverkostoon (*producer network*) ja asiaverkostoon (*issue network*). Poliittikkayhteisö ja asiaverkosto ovat skaalan ääripäitä ja niitä erottaa erityisesti institutionalisoitumisen ja avoimuuden aste. Siinä missä politiikkayhteisössä toimijat ovat luoneet pysyväisluonteisia yhteyksiä verkoston muihin toimijoihin, asiaverkosto rakentuu lyhyeksi ajaksi yleensä tietyn päätöksen ympärille. (Marsh & Rhodes 1992a, 10, 13–14.)

Poliittikkayhteisö on vakaa ja eristäytynyt. Sillä on pysyvät jäsenet, jotka ovat vahvasti riippuvaisia verkoston muiden toimijoiden resursseista. Tällainen verkosto pystyy usein kontrolloimaan päätöksentekoa ja siten takaamaan yhdenmukaista politiikkaa pitkälläkin aikajaksolla, toisin kuin asiaverkosto, jossa päätöksenteko on epävarmaa ja epävakaata. Suljetun politiikkayhteisön sijaan asiaverkosto on avoin, sillä sen toimijat ovat vaihtuvia ja erittäin itsenäisiä. Käytännössä on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että nämä verkostotyyppit ovat ideaalityyppejä. Todellisuutta vastaava verkosto voi hyvin löytyä näiden verkostojen välimaastosta. (Peterson 1995, 391.)

Verkostotutkimuksen avulla järjestelmän kokonaiskuvailusta on voitu siirtyä analysoimaan sektori- ja alasektori-kohtaisia eroja. Verkostanalyysin avulla voidaan ottaa tutkimuksessa aiempaa joustavammin huomioon sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijat sekä julkiset ja epäviralliset suhteet. (Kassim 1994, 19.) Huolimatta siitä, että politiikkaverkostomallit ovat syntyneet paikkaamaan perinteisten korporatismien ja pluralismien puutteita, myös näistä malleista on löydettävissä yhtäläisyyksiä. Poliittikkayhteisö muistuttaa osaltaan korporatismia kun taas asiaverkosto pluralismia. Verkostoja voidaan vertailla keskenään neljän ulottuvuuden avulla: niiden jäsenten määrän ja intressityypin, verkoston yhtenäisyyden (vuorovaikutuksen tiheys, jatkuvuus ja konsensushakuisuus), resurssien jakautumisen (niin verkoston kuin siihen osallistuvien organisaatioiden sisällä) ja vallan tasapainon avulla. (Marsh & Rhodes 1992b, 186–187.)

Pluralistista järjestelmää ja asiaverkostoa yhdistää intressiryhmien suuri määrä ja keskinäinen kilpailu, konsensuksen puute ja konfliktin läsnäolo. Lisäksi intressiryhmien välillä on

eroavaisuuksia siinä, ketkä pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon ja kuinka paljon resursseja niillä on käytettävissä. Tämä voi aiheuttaa asiaverkostossa valtasuhteiden epätasapainon. Lisäksi yhteisten kompromissien hakemisen sijaan asiaverkostoissa intressiryhmien rooli on lähinnä rajattu kuulemistilaisuuksiin. (Mt.)

Korporatistista järjestelmää ja politiikkayhteisöä voidaan monella tapaa kuvata asiaverkoston vastakohtaksi. Siinä toimijoiden yhteistyö on jatkuvaa ja tiheää, ja verkoston politiikka säilyy vakaana. Tämä on tosin saavutettu sen kustannuksella, että verkostoon liittyy vahva poissulkevuuden elementti, sillä toimijoita on hyvin rajoitettu määrä. Mutta ne, jotka ovat verkostoon päässeet, saavat osallistua kaikkien siihen kuuluvien politiikan alojen päätöksentekoon. (Marsh & Rhodes 1992b, 186.)

Analyysiosiossa tarkastellaan intressiryhmien vaikutusmahdollisuuksia ja valtaa hyödyntämällä politiikkayhteisön ja asiaverkoston elementtejä. Valiokunnan toimintaa verrataan näihin kahteen eri verkostoon haastatteluaineiston pohjalta. Korporatistimin ja pluralismin käsitteiden avulla analysoidaan sitä, millainen toimijoiden verkosto valiokunnissa on. Tämän avulla voidaan pohtia myös sitä, miten erilaiset toimijat saavat osallistua valiokunnan päätöksentekoprosessiin.

4.3. Eturyhmien osallistumisen oikeutus

Vaikka edellä mainitut järjestelmä- ja verkostokuvaukset ottavat intressiryhmien osallistumisen itsestään selvänä, on kuitenkin hyvä tarkastella eturyhmien osallistumista päätöksentekoon hieman perusteellisemmin. Vaikka aiemmassa osiossa on esitelty, kuinka poliittinen päätöksenteko on vuorovaikutuksen summa, eturyhmien oikeudesta osallistua päätöksenteko prosessiin voidaan olla kahta mieltä: yhtäältä eturyhmät voidaan nähdä tärkeinä demokratian lisääjinä, toisaalta itsekkäinä välistävetäjinä.

Antti Kivivuoren (1993, 60) mukaan edustuksellisen lainsäädäntötyön luonnehtiminen demokratian ominaispiirteitä kuvastavaksi edellyttää ihmisten tasavertaisuuden periaatetta. Siten lainsäädäntöjärjestelmä, jossa jonkin olennaisen väestöryhmän ääntä ei kuulla, rikkoo Kivivuoren mukaan demokratian ajatusta. Vaikka Euroopan unionia ja Suomen poliittista järjestelmää ei voi suoraan verrata keskenään, esimerkkinä mainittakoon, että Euroopan unioni on valinnut linjan, jossa se pyrkii avoimesti kuulemaan mahdollisimman laajasti lobbausryhmiä. Siten unioni toivoo

parantavansa kansalaisten jopa heikoksi kutsuttaja mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan unionin päätöksentekoon (Euroopan parlamentti 2003).

Suomessa yhteiskunnallisten rakenteiden muuttuessa on ollut mahdollista korostaa yksilön omia toimintamahdollisuuksia. Demokratia on siten laajentunut pelkästään edustajien valinnasta ja passiivisesta suostumuksesta koskemaan myös kansalaisten välittömiin vaikutusmahdollisuuksiin. Edustuksellisen demokratian periaate ei siis estä jokaisen kansalaisen demokratiaan kuuluvaa periaatteellista oikeutta vaikuttaa ja toimia: keskustella, kritisoida ja järjestäytyä. (Sipponen 2000, 6.) Jopa Suomen perustuslakiin on kirjattu julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. (PL 14§ 4 mom.). Koska demokratiaan kuuluu lähtemättömästi vapaa ja julkinen kansalaiskeskustelu, on sen perusteella oikeutettua tuoda tätä keskustelua eduskuntaan sen päättäessä kansalaisia koskevista asioista. Saman periaatteen mukaisesti myös intressiryhmillä on oikeutus osallistua politiikkaan, sillä demokratiaan kuuluu oikeus järjestäytyä ja esittää näkemyksiään niin julkisesti kuin valtionjohdolle (Karr 2006, 63).

Demokratioiden tunnusmerkkinä voidaan pitää vahvaa kansalaisyhteiskuntaa. Tällöin muodollisesti ja asiallisesti itsenäiset kansalaisjärjestöt, kuten uskonnolliset tai työmarkkinajärjestöt, saavat vapaasti toimia yhteiskunnassa. Suoraan ja epäsuoraan demokratiaan kuuluu myös ajatusten ja ideoiden kommunikointi julkisuudessa. Osallistuva ja pluralistinen demokratia edellyttää monipuolista julkista keskustelua, argumentaatiota, niin päätöksistä kuten niiden arvosteluistakin. Vallankäytön legitimitietin edellytyksenä voidaan katsoa olevan se, että erilaiset aatteet ja arvot ovat mukana poliittisissa keskusteluissa (Sipponen 2000, 59).

Lisäksi sidosryhmillä on tietty tehtävä, joka kiteytyy jo aiemmin esiteltyihin vallan resursseihin ja hyötyihin. Intressiryhmillä on sellaisia ominaisuuksia, joita järjestelmä demokraattisuuden ja päätöksenteon laadun varmistamiseksi tarvitsee. Esimerkiksi poliittisessa järjestelmässä etujärjestöt edustavat myös sellaisia ryhmiä, joita puolueet ja alueellisista vaalipiireistä valitut kansanedustajat eivät pysty edustamaan. Puolueet ovat lopulta yleisjärjestöjä, jotka tavoittelevat laajaa kannatuspohjaa, eivätkä siten halua rajata itseään mihinkään erityisryhmään. Täten eturyhmien asema on perusteltua poliittisessa järjestelmässä, sillä ryhmillä on tietyn erityisalan asiantuntemus, ja ne pystyvät tehokkaasti esittämään rajatun näkökantansa sekä viranomaisille että laajalle yleisölle. Siten eturyhmät voidaan nähdä julkisessa toiminnassa samalla sekä legitiimeinä edunvalvojina että erityisasiantuntijoina. (Nousiainen 1998, 93–94.)

Eturyhmät voivat tukea koko poliittisen prosessin toimivuutta. Ne voivat auttaa poliittisen agendan asettamisessa ja muotoilla sopivia menettelytapoja tarjoamalla tietoa niin kansalaisille kuin päättäjille. Eturyhmät voivat tehdä julkisen keskustelun ja mielipiteen vaihdon helpommaksi, koska ne toimivat näkemyksien välittäjänä kansalaisten ja poliitikkojen välillä. Päätösten synnyttyä eturyhmät voivat tukea tehtyjä ratkaisuja ja niiden implementointia. Ennen kaikkea intressiryhmät voivat jatkuvasti toimia kansalaisten ja valtaapitävien rajapintana, siinä missä poliitikot erityisesti terästäytyvät tässä lähinnä vain vaalien aikaan. (Karr 2006, 73–74.) Loppuen lopuksi, yksinkertaisesti eturyhmien kuulemista päätöksenteon yhteydessä voidaan perustella sillä, että päätökset hyväksytään helpommin, jos niitä on edeltänyt eri näkökohtia punnitseva keskustelu, johon eri ryhmät ja osapuolet ovat saaneet vaikuttaa (Sipponen 2000, 242).

Toisaalta lobbaus voidaan nähdä myös epädemokraattisena prosessina, sillä silloin päätöksentekoon saavat vaikuttaa ei-vaaleilla valitut tahot. Vaikka edustuksellisessa demokratiassa on omat ongelmansa, niitä ei voida paikata yksinkertaisesti antamalla enemmän sananvaltaa intressiryhmille. Intressiryhmien auktorisoinnilta puuttuu vaaleille ominaiset julkiset ja yhteiset pelisäännöt, valintaprosessin säännönmukainen toistuminen, tasavertaisuus, julkisuus ja läpinäkyvyys. (Pekonen 2011, 17.)

Myös Theodore Lowilla suhtautuu nihkeästi intressiryhmiin. Hänen mukaansa pluralistinen demokratia ei palvele kaikkia kansalaisia. Lowi väittää, että kompromisseihin ja etujärjestöihin (kuten puolueet ja ammattijärjestöt) perustuva järjestelmä ei toteuta oikeudenmukaisuutta, vaan saattaa jopa kaventaa demokratiaa. Väite perustuu siihen, että etujärjestöillä on taipumus ajaa vain oman jäsenistönsä etua. Siten sellaiset kansalaiset, jotka eivät kuulu mihinkään etujärjestöön, eivät saa ääntänsä kuuluviin. Yhteiskunnan huono-osaisimmat ovatkin yleensä passiivisempia osallistumaan politiikkaan ja siten heidän vaikutusmahdollisuutensakin kapenevat. (Berndtson 2008, 208–209.)

Intressiryhmät voivat myös harjoittaa valtaa epäoikeudenmukaisesti korostamalla liikaa omia etujaan. Tasapainoinen järjestelmä, jossa kaikkia asiaakoskevia eturyhmiä kuullaan tasa-arvoisesti, ei välttämättä ole intressiryhmien tavoitteena. Usein eturyhmien tavoitteena onkin saada oma ääni kuuluviin muita paremmin. Tällainen epätasapaino, missä toisia ryhmiä kuullaan huomattavasti enemmän kuin toisia vastaavia, voi johtua eturyhmien erilaisista taloudellisista resursseista, mutta

se voi olla myös järjestelmän aiheuttamaa. Esimerkiksi korporatistista järjestelmää voidaan syyttää tiettyjen eturyhmien suosimisesta toisten kustannuksella. (Karr 2006, 75.)

Mikäli liian monta ryhmää jätetään päätöksenteon ulkopuolelle, puolueellisuus voi johtaa korporatistisen järjestelmän tehottomuuteen. Vaikka ensin voi vaikuttaa siltä, että päätöksenteosta tulee tehokkaampaa, kun eturyhmät ovat rajattu pieneen määrään, kuitenkin pitkän ajan kuluessa samojen intressien kuuleminen voi johtaa järjestelmän jämähtämiseen ja eturyhmien aseman väärinkäyttämiseen. (Karr 2006, 76–77.) Kompromisseihin perustuvassa järjestelmässä yhteiskunnallinen konsensus vaatii, että etujärjestöt otetaan huomioon päätöksiä tehdessä, jolloin päätöksentekoaikaa tulee raskaita. Eturyhmät eivät ole valmiita helposti luopumaan omista saavutetuista eduistaan, mikä taas lisää kankeutta ja muutoksien hitautta. Lopuksi vain harva on täysin tyytyväinen tehtyihin kompromisseihin tai saati valmis ottamaan niistä vastuuta. (Berndtson 2008, 208–210.)

Puolestaan pluralistinen järjestelmä voi kärsiä tehottomuudesta, mikäli se kuulee liian montaa ryhmää ja siten ajaa itsensä ylikuormittuneeksi. (Karr 2006, 76–77.) Samaa tehokkuuden ja tehottomuuden kultaista keskitietä haetaan myös eduskunnassa. Jos eturyhmiä kuullaan liikaa, päätöksenteko hidastuu, jos taas liian vähän, kaikki halukkaat eivät pääse vaikuttamaan.

Sidosryhmien osallistumiseen on suhtauduttu Suomessa eri aikakausina erilaisilla. Huolimatta keskitetyistä tulopoliittisista ratkaisuista, 1970- ja 1980-luvuilla alkoi hallita vahva usko rationaaliseen lainvalmisteluun. Lainvalmistelun tuli perustua tutkimustietoon ja vaikutusarviointeihin. Vuosina 1990-2005 sidosryhmien rooli puolestaan alettiin tunnustaa huomattavasti myönteisempänä, ja intressiryhmien puutteellinen osallistuminen ymmärrettiin ongelmalliseksi. Tästä huolimatta käytännön toimet asian korjaamiseksi jäivät vähäisiksi. Vuonna 2006 luotiin ja Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa (19.4.2007) sitouduttiin toteuttamaan paremman säätelyn ohjelma ja siten sidosryhmien osallistumiseen alettiin tosissaan kiinnittää huomiota. Toimintaohjelmassa oli viisi lainvalmistelun kehittämistoimenpidettä, joista yksi koski eturyhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä. (Pakarinen 2011, 11–17.)

4.4. Erityisryhmien poliittinen osallistuminen

Suomessa on siis jo kiinnitetty huomiota intressiryhmien osallistumismahdollisuuksiin, ja hallintoa on vertailtu myös kansainvälisesti. OECD:n (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) tekemä laaja arviointi Suomen hallinnosta julkaistiin vuoden 2010 toukokuussa. Suomen hallinto on OECD-maiden huippuluokkaa, vaikkakin kehitettävää vielä on. Arvioinnissa tarkasteltiin julkisen hallinnon kykyä toteuttaa hallituksen tavoitteita sekä valmiutta vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. Arvioinnin kohteena oli Suomen koko julkinen hallinto ja sen kehittämistoimenpiteet.

OECD:n arviointi koski myös sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia, mikä tutkimuksessa nähtiin osana hyvää hallintoa. OECD totesi tuloksissaan, että eturyhmien ja hallinnon vuorovaikutus voisi olla tiiviimpää ja kiinteämpi osa valmistelua. Lisäksi arvioinnissa todetaan, että nyt valmistelu suosii järjestäytyneitä ryhmiä, kun taas järjestäytymättömät ryhmät eivät välttämättä pääse vaikuttamaan lainvalmisteluun. Järjestäytymättömillä ryhmillä arvioinnissa viitataan sellaisiin ryhmiin kuten työttömät, kuluttajat ja veronmaksajat. Tällaisten ryhmien mukaan saaminen päätöksen valmisteluun on arvioinnin mukaan avainasemassa, mikäli valmistelua halutaan parantaa. (OECD 2010, 71–73.)

Ei-privilegioituneet ryhmät, kuten vammaiset, seksuaalivähemmistöt tai naisjärjestöt, ovat yleensä olleet enemminkin hallinnon alaisia kuin hallitsijoita. Yhtenä tällaisena ryhmänä on erityisesti kiinnostuttu myös maahanmuuttajista. Eurooppaan on vakiintunut maahanmuuttajien sosiaaliskulttuurillista yhdistystoimintaa, mutta varsinainen poliittinen järjestäytyminen on ollut vaikeata. Heillä puolueiden tai muiden vaaliorganisaatioiden perustaminen ja toiminnan jatkaminen on ollut vaivalloista ja hidasta, vaikkakin yrittäjiä nousee säännöllisesti Euroopassa. (Saikkonen 2007, 240.) Toisaalta yhteiskunnassa tulee olla sopivat poliittiset olosuhteet, jotta järjestäytymättömien ryhmien toiminnan voimaantuminen voi onnistua. Poliittisen mahdollisuusrakenteen käsitteen mukaan yhteiskunnallista muutosta vaativien ryhmien organisoituminen ja toiminta vahvistuu silloin kun ne kokevat, että poliittiselle onnistumiselle on avautunut todennäköinen mahdollisuus. Toisaalta taas resurssibilisaatioteorian mukaan ilman materiaalisia resursseja on mahdotonta luoda toimivia poliittisia rakenteita. (Berndtson 2008, 180–181.)

Maahanmuuttajataustaisten poliittinen aktiivisuus on siis yleisesti kantaväestöä alhaisempaa, ja heidän organisoitumisensa poliittisiksi järjestöiksi on vasta alkuvaiheessa. Toisaalta taas liberaaliin maahanmuuttoon ja maahanmuuttajiin kriittisesti suhtautuvia puolueita on vakiintunut

eurooppalaiseen politiikkaan. Monet näistä ovat olleet menestyksekkäitä, ja osa on päässyt hallitusvastuuseen. Pasi Saukkosen (2007) mielestä maahanmuuttajaryhmät ovat alakynnessä, sillä ulkomaalaisiin ja ulkomaalaistaustaisiin ihmisiin kohdistuvan poliittisen arvostelun ja heidän äänensä kuulumisen välillä on suuri ero. Saukkosen mukaan tämä tasapainottomuus on yksi suurimmista ongelmista nykyajan eurooppalaisessa edustuksellisessa demokratiassa. (Saukkonen 2007, 244.)

Tällaisten heikosti järjestäytyneiden ryhmien kuulemisesta valiokunnissa kysytään myös tämän tutkimuksen haastatelluilta. Sen lisäksi, että näiden ryhmien tiukempi osallistuminen politiikkaan voisi parantaa päätöksenteon laatua, kyse on myös demokraattisuudesta ja väestöryhmien mahdollisuuksista vaikuttaa eduskunnan päätöksentekoon.

5. LAINVALMISTELUN KULKU MINISTERIÖSTÄ VALIOKUNTIIN

5.1. Suomalaisen lainvalmistelun haasteet

Ennen hallituksen esityksen saapumista eduskunnan valiokuntiin, se on valmisteltu aihealuetta vastaavassa ministeriössä. Airi Pakarisen (2011) tekemän haastattelututkimuksen mukaan merkittävät eturyhmät näkevät tällaisen varhaisen osallistumisen erittäin tärkeänä. Osallistumisella nähdään olevan pääsääntöisesti sitä enemmän vaikutusmahdollisuuksia, mitä aikaisemmassa vaiheessa esityksen valmisteluun voidaan vaikuttaa.

Tosin ministeriöissä ei ole aina käytössä sellaisia olosuhteita varhaiseen lainvalmisteluun, jotka sallisivat parhaan mahdollisen lopputuloksen. Matti Niemivuon mukaan lainvalmistelua ministeriöissä vaivaavat kireät aikataulut, suunnittelemattomuus ja voimavarojen niukkuus, joiden lisäksi lainvalmisteluhankkeiden määrä on kasvanut. Hänen mukaansa myös asenteissa voisi olla parannettavaa, sillä lainvalmistelun arvostus on laskenut virkamiesten keskuudessa. Nämä haasteet voivat aiheuttaa lakitekniisiä ongelmia. Lain vaikutusten arviointi saattaa olla puutteellista ja siten saatetaan aiheuttaa sellaisia seuraamuksia, jotka eivät olleet alun perin tarkoituksena. Lisäksi olosuhteiden seurauksena voidaan päätyä kapea-alaiseen lainvalmisteluun, jossa kuulemismenettelystä on jouduttu tinkimään. (Niemivuo 2002, 192–194.)

Vaativa lainvalmistelu kireässä tahdissa saattaa siis vaikuttaa asiantuntijakuulemisten ja sidosryhmien osallisuuden toteutumiseen. Kuitenkin lausunto- ja kuulemisvaihe perusvalmistelussa on olennainen vaihe. Sitä kautta lainvalmistelua kohtaan on mahdollista esittää kritiikkiä ja kommentteja. Kiireestä huolimatta Jyrki Talan mukaan (2005, 97) niin Suomessa kuin myös muissa Pohjoismaissa tämä lainsäädännön laatimisvaihe toteutetaan vallitsevan käsityksen mukaan huolellisesti ja riittävän kattavasti. Tästä huolimatta eri tahoja saatetaan kuulla ensi kertaa vasta eduskunnassa, mikä toisaalta osoittaa valiokuntien asiantuntijakuulemisten tarpeellisuuden (Niemi 2002, 194).

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan valiokuntaan saapuneista hallituksen esityksistä vuonna 2009 vain yksi viidesosa oli valmistelu siten, että valiokunnat olivat niihin täysin tyytyväisiä. Valiokunnat ehdottivat puoleen hallituksen esityksistä muutoksia, joka kolmasosaan liitettiin huomautuksia tai kannanottaja puutumatta sisältöön ja vain viimeinen viidennes hyväksyttiin sellaisenaan. Tutkimuksen mukaan hallituksen esityksen yleisperusteluista ei käy riittävän selkeästi ilmi, onko eri vaihtoehtoja pohdittu, millaisia vaikutuksia päätöksellä tulee olemaan ja miten laki aiotaan toteuttaa käytännössä. (Ahtonen, Keinänen & Kilpeläinen 2011, 155–156.)

5.2. Valiokunta keskustelun areenana

Vaikka eduskunnan valiokunnista on tutkimusta suhteellisen niukasti, valiokuntien rooli on kuitenkin keskeinen. Niiden funktio kiteytyy päätöksentekoon lainsäädännöstä ja valtiotaloudesta, sillä kaikki hallituksen esitykset käyvät läpi valmistelun, joka loppuu valiokunnan täysistunnolle laatimaan ehdotukseen. Valiokunnan valmistelupakko tuo sen ratkaisevaan asemaan lainsäädäntöprosessissa. Valiokuntien näkyvintä tuotosta ovat mietinnöt ja lausunnot. Näistä mietinnöt ovat tarkoitettu äänestyksen pohjaksi eduskunnan täysistunnolle ja taas lausunnot ovat usein osoitettu toiselle valiokunnalle. (Helander & Pekonen 2007, 59–60, 65.)

Lausunnot liittyvät valiokuntien keskinäiseen kommunikointiin, ja niiden tehtävä on antaa päätösperustaa sille valiokunnalle, joka tekee lopullisen mietinnön täysistunnolle. (Mt., 60.) Eduskunnan työjärjestys (38§) toteaa, että valiokunta voi pyytää valmistelevasti lausunnon toiselta valiokunnalta. Sen lisäksi valiokunta voi omasta aloitteestaan antaa lausunnon omaa toimialaansa koskien valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle. Vuonna 2005 valiokunnista

annettiin keskimäärin 23 lausuntoa ja 17 mietintöä. Seuraavana vertailuvuonna 2009 annettiin jo 26 lausuntoa ja 22 mietintöä (Holli & Saari 2009, 58; Ahtonen ym. 2011, 91). Suhde ei tosin aina ole ollut näin, vaan esimerkiksi vuosina 1991–2002 annettiin lausuntoja keskimäärin 15 kertaa ja mietintöjä 23 (Helander & Pekonen 2007, 61–62).

Valiokuntien luonteesta eduskunnassa voidaan todeta, että ne ovat jäsentensä yhteistyön areena. Tuottaessaan mietinnön sisältöä valiokunnan jäsenet sovittavat näkemyksiään yhteen ja pyrkivät mahdollisiin kompromissiratkaisuihin. Kaikki keskustelut eivät noudata hallitus-oppositio -jakoa, vaan voivat sisältää vahvaa yhteistyötä yli puoluerajojen (Rinne 2010, 204). Tosin kaikista asioista hallituspuolueet eivät ole valmiita neuvottelemaan kevyin perustein. Valiokuntaan tulevat asiat ovat hallituksen näkökulmasta kahdenlaisia. Yhtäältä hallitusohjelmassa on sovittuja asioita, joita ei yleensä muuteta ja toisaalta muita hallituksen esityksiä, joissa joustovara on suurempi. Tällöin mietinnöissä ja lausunnoissa liikkumavara on varsinaisia lakipykälää suurempi. Mietintöihin voidaan kirjata tiukkojakin lausumia, joissa eriävät mielipiteet tuodaan esille kuitenkin pykälää muuttamatta. Jos hallituksen esitys on ollut yksituumainen kompromissiesitys, sitä vastaan äänestäminen valiokunnassa ei osoittaisi lojaaliutta hallitusrintamalle. (Pekonen 2011, 172.)

Valiokunnan toiminnan rajoihin vaikuttaa hallituksen yksimielisyyden lisäksi myös itse valiokunnan toimijat ja se, miten ministeri ja valiokunnan puheenjohtaja tulevat toimeen keskenään. Ministerin suhtautuminen valiokuntatyöskentelyyn saattaa vesittää rakentavan keskustelun, mikäli hän ei lainkaan anna muuttaa esitystään. Toisaalta monesti vaikeat asiat päätetään joka tapauksessa etukäteen hallituspuolueiden välisissä neuvotteluissa, jolloin valiokuntatyöskentely jää muodolliseksi. Valiokunnan roolia on kuitenkin turha vähätellä liiaksi, sillä keskustelua käydään pääsääntöisesti hyvässä hengessä. Koska valiokunnassa tavoitellaan yleensä yhteistä näkemystä, yksittäisellä opposition kansanedustajalla on myös mahdollisuus vaikuttaa asiantuntemuksensa avulla. (Mt., 175.)

Valiokunnat mahdollistavat parhaimmillaan keskustelualustan, jossa suositaan kokonaisuutta ja hyvää lainsäädäntöä eritysintressien sijaan. Myös oppositiotaktikointi on lievempää, josta osoituksena on hallituksen esitysten riitauttamisen vähäisyys. Esimerkiksi vuosina 1999–2001 hallituksen esityksistä 84 prosenttia hyväksyttiin täysistuntokäsittelyssä yksimielisesti. (Mykkänen 2010, 224.) Riitauttaminen tarkoittaa vastalauseen esittämistä. Päätökseen tyytymätön valiokuntalainen voi jättää mietintöön vastalauseen tai lausuntoon eriävän mielipiteen. Vastalauseen

on vastattava valiokunnan jäsenen ratkaisevassa käsittelyssä esittämää kantaa, mikä edellyttää, että jäsen on ilmaissut mietinnöstä poikkeavan kantansa. (Helander & Pekonen 2007, 61–62.)

Toisaalta huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, miten yksimielisyys jakaantuu eri valiokunnissa. Esimerkiksi ulkoasianvaliokunta on ollut vertailuvuosina 1993, 1997 ja 2001 selvästi yksimielisin. Näinä vuosina vastalauseellisten mietintöjen osuus on ollut keskimäärin 3,4 prosenttia. Sen sijaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on puolestaan ollut valiokuntien kärjessä vastalauseiden määrässä, ja sen vertailuvuosien keskiarvo vastalauseellisissa mietinnöissä nousee 33,9 prosenttiin. (Helander & Pekonen 2007, 71–72.) Vastalauseiden suuri määrä kertoo yleensä valiokunnan poliittisista jännitteistä. Tiukat poliittiset asemat voivat johtaa edustajien turhautumiseen tilanteessa, jossa kannat ovat tiukasti lyöty lukkoon. Toisaalta valiokunnissa, joissa puoluerajat ovat löyhemmät, voidaan hakea yhteisiä kompromisseja ja myönteistä keskustelua. (Pekonen 2011, 190–191.)

Tämän tutkimuksen keskiössä on kolme valiokuntaa, valtionvarainvaliokunta, lakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta. Ne poikkeavat toisistaan vastalauseiden määrässä, kuten taulukosta 1. selviää. Valtionvarainvaliokunnassa sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa on annettu keskimääräistä enemmän eriäviä mielipiteitä, mutta molemmat valiokunnan ovat tulleet ajan myötä sopuisimmiksi. Yllättävää on, että lakivaliokunnan kehityssuunta poikkeaa kahdesta muusta valiokunnasta, sillä vastalauseiden määrä on kasvanut selkeästi. Viimeisenä vertailuvuotena 2001 siitä oli tullut valiokunnista erimielisin. (Helander & Pekonen 2007, 70–71.)

1. Taulukko. Vastalauseellisten mietintöjen osuus prosentteina

Valiokunta	1993	1997	2001
VaV	28,0	27,2	16,2
LaV	7,1	15,8	33,3
TyV	38,5	33,3	16,7
KA²	30,9	18,9	14,5

Lähde: Helander & Pekonen 2007, 70–71

Riitauttamisen vähäisyys ei kuitenkaan tarkoita, etteikö hallituksen esityksiä avattaisi ja muokattaisi valiokuntakäsittelyssä. Kuten aiemmin mainittu, vuonna 2009 vain yksi viidesosa hallituksen

² KA: kaikkien valiokuntien keskiarvo (toistuu myös taulukossa 2.)

esityksiä läpäisi valiokunnat ilman mitään muutoksia, huomautuksia tai kannanottoja (Ahtonen ym. 2001, 155). Muutoksen syynä saattaa olla riittämätön poliittinen tai tekninen valmistelu, joka lisää eduskunnan tarvetta muuttaa hallituksen esityksiä. Vaikka valiokunnan liikkumavara on kaikista pienin hallituksen esityksen lakipykälissä, se on kuitenkin lisääntynyt lainvalmisteluun liittyvistä ongelmista johtuen. Mikäli asia on ministeriössä valmisteltu liian kapea-alaisesti, se saattaa pakottaa valiokunnan puuttumaan esitykseen rajustikin. (Pekonen 2011, 176–177.)

5.3. Asiantuntijakuulemismenettely muodollisesti

Usein valiokunta kuulee asiantuntijoita osana valmisteluprosessiaan. Asiantuntijaksi sanotaan eduskunnan valiokuntaan kuultavaksi kutsuttua tahoa. Usein tämä taho on ministeriössä asian valmistelua johtanut virkamies, mutta myös muiden ministeriöiden virkamiehiä voidaan kuulla. Riippuen käsiteltävän asian luonteesta asiantuntijaksi saatetaan haluta esimerkiksi etujärjestön tai kansalaisjärjestön edustajaa, professoria tai yksittäistä kansalaista. Kaikkia heitä kutsutaan asiantuntijaksi, kun he esittävät kantansa valiokunnassa. Asiantuntijakuulemista voidaan pitää yhtenä valiokuntavalmistelun keskeisimmistä vaiheista (Vainio 2007, 186). Asiantuntijoita pyydetään kuultavaksi, kun valiokunta haluaa lisää taustatietoja ja erilaisia näkemyksiä käsiteltävästä asiasta. Samalla valiokunta voi varmistua hallituksen riippumattomasta tiedonkeruusta ja tarkastella sitä, liittyykö käsiteltävään asiaan ongelmakohtia ja ristiriitoja, joita ei ole valmistelussa huomattu. (Pekonen 2011, 196.) Asiantuntijakuuleminen antaa valiokunnalle selvityksen kertaalleen hallituksen aikeista ja sen politiikan tarkoituksenomaisuudesta (Vainio 2007, 186).

Valiokuntien asiantuntijoiden valinnasta ei ole säädetty paljoa. Eduskunnan työjärjestys (2000, 37.1§) toteaa vain, että valiokunta voi kuulla asiantuntijoita. Valiokunnalla ei ole siis pakkoa kuulla asiantuntijoita, mutta se voi niin halutessaan tehdä. Käytännössä asiantuntijoita kuitenkin kuullaan lähes aina, kun valiokunta valmistelee mietintöä tai lausuntoa sen tärkeimmistä tehtäväalueista (Hollinen & Saari 2009, 45). Valiokuntaoppaassa (2008, 83) kerrotaankin, että valiokunnan käsittelyprosessissa yleensä kuullaan asiantuntijoita tai hankitaan muuta selvitystä tiedon saamista varten.

Käytännössä ensin kuullaan asian hallituksessa esitelleen ministeriön edustajaa tai edustajia, jonka jälkeen voidaan kuulla muita asian valmisteluun osallistuneita tahoja. Ministeriön edustajan voidaan

siis olettaa olevan lähtökohtaisesti aina asiantuntijana. Valiokuntaopas jatkaa, että asiantuntijana voidaan kuulla myös yliopistollisen tai muun koulutuksensa vuoksi asiaa tuntevia henkilöitä tai esimerkiksi sellaisten virastojen, kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joita käsiteltävä oleva asia erityisesti koskee tai jotka toimialansa takia muuten tuntevat asiaa. Näiden lisäksi kuullaan tarvittaessa kahta lain velvoittamaa asiantuntijaryhmää: saamelaisia, jos asia koskee heitä, ja Ahvenanmaan maakunnan hallitusta asioissa, jotka koskevat vain maakuntaa tai ovat muuten erityisen merkittäviä Ahvenanmaalle. (Valiokuntaopas 2008, 83–84.)

Asiantuntijat voivat ilmoittaa halukkuudestaan tulla kuuluksi, mutta periaatteessa päätöksen siitä, ketä kuullaan tekee valiokunnan puheenjohtaja virkamiesten avustamana (Wiberg 2003, 989). Valiokuntaoppaan mukaan ei ole estettä sille, että valiokunnan sihteeri kutsuu asiantuntijan ainakin ensimmäiseen kuulemiseen (Valiokuntaopas 2008, 83–84). Tämä kertoo virkamiehistön merkittävästä roolista asiantuntijoiden valitsemisessa. Usein valiokunnan muut jäsenet haluavat ja saavat esittää toivomuksiaan asiantuntijoiden suhteen, mutta Wibergin mukaan olennaisempia rekrytoijia ovat valiokuntien sihteerit. Wiberg (2003, 989) jatkaa, että kansanedustajien pyynnöt toteutetaan, mikäli aikaa on. Toisaalta Holli ja Saari (2009, 45–46) toteavat oman haastatteluaineistonsa perusteella, että kansanedustajajäsenten ehdotukset hyväksytään lähes poikkeuksetta. Heidän mukaansa ensimmäisen version kuultavien listasta laatii valiokunnan puheenjohtaja ja valiokuntaneuvos, johon muut valiokunnanjäsenet voivat esittää lisäyksiä.

Valiokunta saa päättää kuinka montaa asiantuntijaa se haluaa kuulla. Ehtona kuitenkin on, ettei kuuleminen saa aiheettomasti viivästyttää käsittelyä (TJ 34.1 §). Tämä voisi tapahtua silloin, kun asiantuntijoita kuullaan asian laatuun nähden tarpeettoman paljon. Mikäli asia on rutiininomainen, yksi tai kaksi asiantuntijaa riittää tai mikäli asia on poliittisesti tärkeä, asiantuntijoita saatetaan kuulla kymmeniä (Vainio 2007, 186–187). Toisaalta asiantuntija voi kieltäytyä tulemasta paikalle tai antamasta kirjallista lausuntoa, mutta käytännössä tämä on harvinaista. Asiantuntijalle annetaan kohtuullinen aika perehtyä teemaan ja hänelle ilmoitetaan asiantuntijalle, johon käsittely perustuu. Valiokunta voi niin halutessaan rajata asiantuntijalle osoitettavaa selvityspyyntöä sitä erityisesti kiinnostaviin seikkoihin. (Valiokuntaopas 2008, 83–84.)

Itse valiokuntakäsittelyssä asiantuntijoille varataan tilaisuus lyhyesti esitellä näkemyksiään. Hollin ja Saaren (2009, 53) mukaan yleisesitelmiin aiheesta ei ole aikaa, eivätkä valiokunnat sitä missään nimessä kaipaa: asiantuntijalle on varattu aikaa noin 5-10 minuuttia. Kirjoittamattomana toivomuksena on tiivis, yksinkertainen, selkeäsanainen ja mielellään karismaattinen esitelmä

yleisön ottavalla tavalla. Esitelmän jälkeen valiokunnan jäsenet ja sihteeri voivat esittää asiantuntijalle kysymyksiä, mutta kysymysten esittämismahdollisuutta ei saa käyttää asiantuntijan arvostelemiseen. Lisäksi asiantuntijakuulemisissa on pysyttävä asiassa. Suullisen kuulemisen jälkeen asiantuntijan toivotaan jättävän valiokuntaan kirjallisen muistion asiasta. Aina asiantuntijaa ei kutsuta käsittelyyn paikalle, vaan joskus pelkkä muistio riittää. (Valiokuntaopas 2008, 84.)

Käsittelyn jälkeen valiokunnan kuulemalle tieteelliselle tai muulle erityisasiantuntijalle maksetaan kohtuullinen palkkio laskun perusteella. Käytännössä palkkioiden suuruudelle on enimmäismäärät, joiden mukaan laskun hyväksyy eduskunnan hallintojohtaja. Palkkion saamiselle on edellytyksenä se, että asiantuntija jättää lausuntonsa myös kirjallisena. Lisäksi asiantuntijoille maksetaan pyynnöstä matka- ja majoituskustannuksia ja päivärahaa soveltuvin osin valtion virkamiesten matkustussäännön mukaan. Palkkiota ei makseta virkansa puolesta asiantuntijana toimivalle eikä asiantuntijalle, joka on järjestön tai muun yhteisön edustaja. (Valiokuntaopas 2008, 191.)

Asiantuntijataho voidaan rekrytoida joko organisaation edustajana tai henkilönä. Asiantuntijan valintaan vaikuttavat kansanedustajajäsenten omat ominaisuudet ja seikat, kuten asiantuntijoiden toimi tai asema, julkinen näkyvyys tai tunnettuus ja henkilökohtaiset ominaisuudet (Holli & Saari 2009). Kansanedustajien omien lähtökohtien vaikutus näkyy esimerkiksi asiantuntijoiden sukupuolella, sillä naisten määrä valiokunnassa lisää myös naisasiantuntijoiden määrää. Samoin sitä lisää valiokunnan sijoittuminen vasemmistopuolueiden tai vihreiden vaikutuspiiriin, talouteen tai sosiokulttuurisiin toimintoihin sijoittuva ala sekä valiokunnan vakiintunut tapa käyttää huomattavasti julkisen sektorin asiantuntijoita. (Holli 2010, 190–191.)

6. TUTKIMUSASETELMA

6.1. Keskiössä kolme valiokuntaa

Tutkimuksessani keskitytään kolmeen valiokuntaan valtionvarainvaliokuntaan, lakivaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. Nämä valiokunnat ovat valittu, koska ne poikkeavat toisistaan statukseltaan ja sukupuolijakaumaltaan. Asetelma seuraa Anne Maria Hollin ja Milja Saaren (2009) tutkimusta, joiden keräämään haastatteluaineistoa tässä tutkimuksessa hyödynnetään. Valiokuntien sukupuolijakauma on ollut erityisen tärkeä kriteeri heidän tutkimuksissaan. Kuten aiemmin on

mainittu, Holli on osoittanut, että valiokunnan sukupuolijakauma on yhteydessä asiantuntijoiden sukupuolijakaumaan (Holli 2010, 190).

Valitut valiokunnat poikkeavat toisistaan myös statukseltaan. Timo Forstenin (2005, 157) on tutkimuksessaan selvittänyt valiokuntien keskinäistä arvojärjestystä ja todennut, että valiokuntien ja valiokuntatehtävien välillä on joitakin selkeitä hierarkia-eroja. Forsten onkin jaotellut valiokunnat kolmeen eri ryhmään. Ensinnäkin, eduskunnan keskeisiä toimintoja hoitavista valiokunnista on ajan myötä tullut ”eliittivaliokuntia”. Tällaiset valiokunnat ovat keskeisten toimivalta-alueiden pohjalta muodostettuja ja jo alun perin niiden jäsenistöjen keskimääräinen kokemus on ollut muita korkeampi.

Kun arvostusta mitattiin aikaisemmalla valtiopäiväkokemuksella, ulkoasian- ja valtiovarainvaliokuntaan on valittu keskimäärin kokeneimpia kansanedustajia. Muita eliittivaliokuntia olivat suuri valiokunta (vuodesta 1995-) ja perustuslakivaliokunta. Valtiovarainvaliokunnan tärkeyttä selittänee se, että valiokunta on keskeinen rahanjakaja, jonka kautta vaikutetaan budjettiin. Forstenin tutkimuksessa huomattiin myös, että valiokunnan jäsenistön pitkäaikainen valtiopäiväkokemus on usein yhteydessä hitaaseen vaihtuvuuteen valiokunnassa. Tämä voi hyvin liittyä valiokunnan arvostukseen, milloin pysyvyys on merkki tyytyväisyydestä. (Forsten 2005, 157–158.)

Toisen ryhmän muodostavat alkujaan ylimääräiset ja joustavasti tarpeen mukaan asetetut valiokunnat, jotka ovat sittemmin muokkautuneet ammattivaliokunniksi. Näiden jäsenistön valtiopäiväkokemus on ollut keskimääräistä. Jäsenistö on myös jossain suhteessa profesionalisoitunut valiokunnat asiakokonaisuuteen. Tässä tutkimuksessa työelämä- ja tasa-valiokunnan voidaan ajatella sopivan tähän ryhmään. Kolmantena ryhmänä Forsten mainitsee uusien kansanedustajien valiokunnan, johon ryhmään muuan muassa lakivaliokunta asettuu. Esimerkiksi lakivaliokunnassa vaihtuvuus on suurta ja sen jäsenistöllä on vasta vähän valtiopäiväkokemusta. (Mt.)

Tutkimuksen valiokunnat ovat siis statukseltaan erilaisia: ne asettuvat korkea, keskitason ja matalan statuksen valiokunniksi. Lisäksi niiden sukupuolijakaumat poikkeavat toisistaan merkittävästi erityisesti haastatteluvuonna 2008. Vuonna 2008 valtiovarainvaliokunnassa miehiä oli 71 prosenttia, lakivaliokunnassa 53 prosenttia ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa 35 prosenttia.

(Holli & Saari 2009.) Jos miesten määrää vuonna 2008 verrataan aiempien vuosien keskiarvoon, luvut ovat laskeneet joka valiokunnassa.

2. Taulukko. Valiokuntien jäsenistöt vuosina 1945–2002

Valiokunta	Keskimääräinen valtiopäivä- kokemus	Keski-ikä	Korkea- koulutuksen saaneiden osuus (%)	Miesten osuus (%)
VaV	11,8	52,3	41,5	84,4
LaV	4,6	47,1	47,3	80,2
TyV	2,7	46,1	52,9	54,9
KA	7,3	49,1	44,0	80,6

Lähde: Forsten 2003, 157

Myös tutkimukseen otettujen valiokuntien tehtäväalueet poikkeavat toisistaan selvästi. Kuten jo johdannossa mainittu, lakivaliokunnan keskeisinä tehtävinä on valmistella lakia koskien esimerkiksi siviili-, rikos- ja prosessioikeutta, vankeinhoitoa ja paino- ja kokoontumisvapautta. Valiokunnan käsiteltävät aiheet ovat harvoin herättäneet laajaan mielenkiintoa julkisessa keskustelussa, ja valiokunta työskenteleekin pitkälti perusjuridiikan kanssa. (Vainio 2007, 195.) Valiokunnassa akateemisen koulutuksen saaneet ovat olleet enemmistössä, ja heistä yli puolet on ollut oikeustieteellisen loppututkinnon suorittaneita (Forsten 2003, 165–166).

Vaikka itse lakivaliokunta on toimielimenä eduskunnan vanhimpia, valiokuntaan valittujen kansaedustajien parlamentaarinen kokemus on ollut verrattain vähäinen. Vuosien 1945–2002 keskiarvo on ollut 1,5 valtiopäivää, vaikkakin valiokunnan puheenjohtajistolla on ollut muuta jäsenistöä huomattavasti pidemmältä ajalta kokemusta (puheenjohtajalla 8,1 ja varapuheenjohtajilla 9,8 valtiopäivää). Alhaista keskiarviota selittää se, että valiokuntaa on valittu monesti vaalien jälkeen uusia kansaedustajia. Lakivaliokunnan jäsenyyden lisäksi suurimmalla osalla on ollut myös jäsenyys jossain toisessa valiokunnassa. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa uusien edustajien määrä oli suhteellisen suuri, vaikkakin parlamentaarinen kokemus kaikkien varsinaisten jäsenten kesken oli 2,7 valtiopäivää (Mt., 165–169). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan vastaa asioista, jotka koskevat muun muassa työvoimaa ja työllisyyttä, työympäristöä ja tasa-arvokysymyksiä (Vainio 2007, 206).

Siinä missä näiden kahden edellisen valiokunnan asema perustuu eduskunnan työjärjestykseen, kolmannesta tutkimuksessa mukana olevasta valtiovarainvaliokunnasta on säädetty perustuslain tasolla, samoin kuin ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnasta. Valtiovarainvaliokunnan perustuslaillinen asema liittyy sen keskeiseen asemaan valtiontalouden hoidossa ja valvonnassa. Valiokunnan tehtäviin kuuluu käsitellä asioita, jotka koskevat esimerkiksi valtion talousarviota, veroja ja valtiolainan ottamista. (Vainio 2007, 211–212.)

Koska valiokunnalla on paljon vaativia tehtäviä, se on myös poikkeuksellisen suuri. Sillä on jäseniä 21 ja varajäseniä 19, kun muissa edellä esitellyissä valiokunnissa jäseniä on 17 ja varajäseniä yhdeksän. Huomattavaa on myös, että valtiovarainvaliokunnassa varajäsenyys katsotaan varsinaisen jäsenyyden veroiseksi. (Mt., 211–212.) Valiokunnan jäsenet ja erityisesti sen puheenjohtajisto ovat olleet erittäin kokeneita poliitikkoja. Vuosina 1945–2002 puheenjohtajalla on ollut takanaan 18,8 valtiopäivää ja varapuheenjohtajille keskimäärin 16 (Forsten 2003, 162). Valiokuntaan onkin usein päästy senioriteettiperiaatteen mukaisesti, jolloin valiokunnassa ei ole nähty montaa eduskunnan ensikertalaista. Esimerkiksi vuonna 2005 valiokunnassa oli vain yksi uusi kansanedustaja ja hänkin varajäsenenä (Vainio 2007, 220).

Vaikka valtionvarainvaliokunnassa on jäseniä enemmän kuin muissa valiokunnissa, se ei ole silti vähentänyt kansanedustajien työmäärää. Jäsenyys on työläs ja vaativa tehtävä, eikä ole pidetty suotavana, että valtionvarainvaliokunnan jäsenellä olisi ainakaan varsinaista jäsenyyttä muussa valiokunnassa (Mt., 212). Vuosina 1945–2002 suurimmalla osalla, 79 prosentilla, ei ollut samanaikaisesti muita valiokuntatehtäviä (Forsten 2003, 163). Valtiovarainvaliokunnan työskentely on poikkeuksellisesti jaettu yhdeksään jaostoon (Vainio 2007, 220).

Vuonna 2009 valtionvarainvaliokunta antoi mietintöjä 47 ja lausuntoja 19, kun valiokunta kokoontui 48 kertaa vuonna 2009. Käsittelyn tahtia selittää ehkä hieman selittää se, että samaisena vuonna valiokunnalla oli käsiteltävänä vain hyvin vähän uusia lakiesityksiä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antoi samaisena vuonna mietintöjä 12 ja lausuntoja 25 käyttäen niihin 89 kokoontumista. Tosin myös tämän valiokunnan käsittelyssä oli lähinnä lakimuutoksia uusien lakien sijaan. Yksinkertainen määrä-analyysi siis ei huomioi hallituksen esitysten painoarvojen eroja, mutta tiedot antavat osviittaa valiokunnan työmäärästä. (Ahtonen ym. 2011, 36, 91.)

Sen sijaan lakivaliokunta sai vuonna 2009 käsiteltäväkseen erityisen paljon laajoja esityksiä. Lähes yhdeksänkymmentä prosenttia hallituksen esityksistä koski useampien lakien muutosehdotuksia (65 %) tai uutta lakia ja muiden muutoksia (24 %). Lakivaliokunta antoi 90 istunnossa 18 lausuntoa ja 28 mietintöä, ja se teki hallituksen esityksiin kaikista valiokunnista eniten muutoksia. Valiokunta ehdotti säädösehdotuksista 77 prosenttiin muutoksia, eikä se ei ehdottanut yhtään esitystä hyväksyttäväksi sellaisenaan. (Mt.)

6.2. Tutkimusaineistona kahdeksantoista haastattelua

Tutkimusaineistoni on Anne Maria Hollin ja Milja Saaren tekemät haastattelut vuosien 2008–2009 aikana, johon olen saanut käyttöluvan pro gradu -tutkielmaa varten. Tutkijat vastasivat haastattelun toteuttamisesta ja sen metodologisista valinnoista. Aineistoa on käytetty myös heidän julkaisussaan Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa (2009), ja nyt Hollin ja Saaren tutkimusta syvennetään erityisesti tuomalla tarkasteluun asiantuntijoiden käyttämän vallan luonne ja valiokunnissa muodostuva politiikkaverkosto. Tämä tutkimus hyödyntää haastatteluaineistoa siis erilaisessa teorettisessa viitekehyksessä ja laajemmin kuin Holli ja Saari (2009). Kuten tutkijat julkaisussaan toteavat, haastatteluaineisto ei ole ollut heidän julkaiseman raportin keskiössä.

Haastateltavina oli kolmessa valiokunnassa (työelämä- ja tasa-arvovaltiokunta, lakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta) työskenteleviä kansanedustajia kustakin viisi ja jokaisen valiokunnan valiokuntaneuvokset, yhteensä kahdeksantoista henkilöä. Haastattelujen luotettavuutta ja kattavuutta lisää se, että tutkijoiden valitsemat valiokunnat ja haastatellut eroavat toisistaan monessa seikassa. Tutkimuksessa mukana olevat valiokunnat poikkeavat toisistaan sukupuolijakaumaltaan ja valiokuntastatukseltaan ja haastateltavia henkilöitä on viidestä eri suurimmasta puolueesta (2007-2011: Kansallinen Kokoomus, Suomen Keskusta, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Vasemmistoliitto, Vihreä liitto). Lisäksi haastateltuja oli erittäin kokeneista poliitikoista eduskunnan noviiseihin, ja siten myös heidän asema valiokunnissa vaihtelee.

Tutkimuksessa haastatellut pysyvät anonyymeina, eikä heitä voi tunnistaa sitaateista. Kuitenkin jotta haastateltuja pystytään tutkimuksessa erittelemään, puhujat eritellään haastattelupäivämäärien mukaan. Silloin kun viitataan yksilöidysti sellaisiin tekijöihin, joiden avulla haastateltavan voisi tunnistaa, haastatteluajankohtaa ei ole mainittu erikseen. Suorat sitaatit on kirjoitettu puhekielestä yleiskielelle.

Haastatteluiden aiheena on laajasti valiokunnan työskentely, valiokuntaan valikoitumisesta asiantuntijoiden valitsemiseen. Tässä tutkimuksessa haastatteluaineistoista hyödynnetään erityisesti se osa, joka koskee asiantuntijoita valiokunnissa ja erityisesti heidän koettua vaikutusvaltaansa. Valmis haastatteluaineisto soveltuu hyvin tämän tutkimuksen lähtökohtiin, vaikkei koko aineistoa hyödynnetäkään. Mikäli haastattelut olisivat koskeneet vain asiantuntijakuulemisia, olisi haastatelluilta ollut mahdollisuus kysyä vielä yksityiskohtaisemmin teemasta. Toisaalta aineistoa oli jo nyt riittävästi yleiskuvan saamiseksi.

Haastattelut on toteutettu puolistrukturoituna teemahaasteluna, jotta etukäteen laaditun haastattelurungon ulkopuolelle on jäänyt myös tilaa keskustella uusista esiin nousseista asioista (ks. haastattelukysymykset liitteestä 1). Teemahaastattelu on puolistrukturoitu siksi, että haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat kaikille samat. Oleellista ei ollut niinkään kysymysten tarkka muoto, vaan haastattelun eteneminen näiden teemojen varassa. Tällainen lähestymistapa vapauttaa haastattelun tutkijan näkökulmasta ja tuo tutkittavien äänen kuuluviin. Siten haastateltujen tulkinnat ja heidän asioille antamat merkityksensä tulevat keskeisiksi. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48.) Lisäksi haastattelututkimus soveltuu aiheeseen hyvin, koska tutkittava aihe on vähän kartoitettu, ja siten vastauksia on ollut vaikeampi arvioida ja kysymyksiä kohdentaa. Tutkimuksessa on tarkoitus selventää valiokuntien toimintaa ja syventää tietämystä niiden olemassa olevista toimintatavoista, mihin haastattelututkimus on oivallinen keino. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 200.)

Ennen haastatteluja haastatelluille lähetettiin kyselylomake, joka palautettiin haastattelun alussa. Taustalomakkeessa kartoitettiin numeerisesti haastateltujen näkemyksiä muun muassa valiokuntien arvostuksesta ja asiantuntijoiden vaikutusvallasta. Lomake antoi haastattelulle pohjaa ja siihen saatettiin palata haastattelun aikana. Haastattelut tehtiin eduskunnassa ja niiden kesto vaihteli tunnista kahteen puoleen. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin jälkikäteen sanatarkasti.

Aikaisemmissa valiokuntatutkimuksissa, kuten tässäkin, on tutkittu eduskunnan toisia valtiopäiviä, ja siten tutkimuksien toisiin vertaaminen on mahdollista (Helander & Pekonen 2007; Holli & Saari 2009; Ahtonen ym. 2011). Toinen täysi työvuosi on hyvä keskiarvovuosi myös siinä mielessä, että ensimmäinen työvuosi on usein hiljaisin, kun toiminta vasta käynnistyy vaalien jälkeen ja viimeinen vuosi on kiireisin ennen uusia vaaleja ja kesätaukoa.

6.3. Tutkimuskohteen kuvaus faktanäkökulmasta

Tässä jatkotutkimuksessa kyseisen haastatteluaineiston avulla on tarkoitus kuvailla valiokunnan menettelyprosessia ja valiokunnassa työskentelevien näkemyksiä siitä, miten asiantuntijat vaikuttavat menettelyyn. Tutkimuksessa selvitetään valiokunnan asiantuntijoiden kuulemismenettelyä, mutta myös sitä, miten asiantuntijoiden rooli nähdään. Kyse on tutkimuskohteen selittämisestä ja kuvaamisesta, sillä haastattelussa pyritään hankkimaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä ja prosessista. Tutkimukseen on valittu menetelmäksi faktanäkökulma, jolloin on kiinnostuttu tutkittavien todellisesta käyttäytymisestä, mielipiteistä tai siitä mitä on tapahtunut. Faktanäkökulman erottaakin muista näkökulmista sen kapea näkökulma, jossa oleellista ovat merkitykselliset tosiasiat ja tiedot. Näkökulmassa oleellista ovat vain ne väitteet, joiden uskotaan heijastavan totuutta maailmasta. (Alasuutari 2011, 90–91.)

Realistinen faktanäkökulma tähtää enemmän yleisiin lainalaisuuksiin, kun vastakohtaisesti tulkinnallinen kulttuurintutkimus tutkii vain tiettyyn tilanteeseen liittyviä merkityksenantoja. Vertailu näiden kahden välillä auttaa kiteyttämään lähtökohtia. Realistinen näkökulma pitää tutkittavaa ilmiötä teorian perusteella jossakin suhteessa faktana. Taas tulkitseva näkökulma katsoo ilmiö olevan historiallisesti ja kulttuurillisesti määrittynyt tai sosiaalisesta ja symbolisesti rakentunut konstruktio, joka voidaan purkaa kulttuuriin sosiaalistuneiden ihmisten kokemuksia selvittämällä. Lopulta tulkitsevaa paradigmaa voidaan kritisoida epätieteellisyydestä, mutta toisaalta realistista näkökulmaa voidaan moittia etäisistä ja itsestään selvien tulosten tuottamisesta. (Puusa & Juuti 2011, 13, 24.)

Haastatteluaineistoa kerätessä haastateltavien kanssa ei ole pyritty kovinkaan läheiseen vuorovaikutukseen. Siten myös tässä suhteessa menettely sopii realistiseen lähestymistapaan, jossa tutkija nähdään pitkälti ulkopuolisena tarkkailijana. Haastattelut on tehty kertaistumalta yhtä lukuun ottamatta, ja niissä pysyttiin vahvasti suunnitelluissa tutkimuskysymyksissä. Tämä tosin myös osittain käytännön sanelemana, sillä varsinaista asiantuntijoiden kuulemismenettelyä ei ollut mahdollista nähdä, koska valiokunnat kokoontuvat suljettujen ovien takana. Mikäli valiokuntakuulemiset järjestettäisiin avoimesti, voitaisiin menettelyä tutkia myös muilla keinoin, kuten havainnoinnin avulla. Työskentelytapa on osaselittäjä siihen, miksi tutkimusta on tehty niin niukalti. Siten prosessin ja asiantuntijoiden roolin kuvaaminen jää haastatteluaineiston varaan, kuten tässä tapauksessakin, jolloin asiantuntijahaastattelut menetelmänä ovat perusteltuja.

Siten kerätty haastatteluaineisto on osittain linssi todellisuuteen, koska se auttaa hahmottamaan muuten pimennossa pysyvää menettelyä. Vaikka haastateltavaksi soveltuivat vain tietyt henkilöt, jotka työskentelevät valiokunnassa, myös heidän kertomuksiinsa tulee suhtautua tietyn asteisella varauksella. Jotta tutkimustuloksia voidaan pitää luotettavana kuvauksena siitä, mitä valiokunnassa tapahtuu, tulee haastatteluaineisto ristiinvalottaa. Siksi myös jo haastatteluaineistoa kerätessä on ollut tärkeää huomioida haastateltavien otanta. Holli ja Saari ovat tehneet haastatteluja siten tehty muun muassa erilaisille ihmisille, eri-ikäisille, eri kokemustaustaisille, eri puolueista ja vielä eri valiokunnista. Tämä mahdollistaa tarkan ja luotettavan kuvauksen ilmiöstä. Tutkimuksessa pyritään tietyllä otoksella saamaan mahdollisimman laaja kuva prosessista.

Tällä tutkimuksella tähdätään tuloksiin, jotka olisivat jossain suhteessa sekä toistettavissa että yleistettävissä. Samaan aikaan tutkimustulos on myös näkökulmainen, ajassa ja paikassa ilmenemismuotonsa saava, kuten kulttuurintutkimuksissa oletetaan. Syynä on se, että osa kansanedustajista vaihtuu joka neljäs vuosi, ja useat eduskunnassa pysyvätkin edustajat saattavat vaihtaa valiokuntaa. Samoin muuttuvat myös virkamiehet eli valiokuntaneuvokset sekä kuultavaksi saapuvat asiantuntijat. Vaihteleva ympäristö muuttaa myös luonnollisesti käytänteitä. Muutokset eivät ole aina radikaaleja, mutta pitkällä aikavälillä ne voivat muokata myös toimintatapoja. Asiantuntijahaastatteluista saatu tieto on siten paikkansa pitävää ajassaan, mutta tulevaisuuden muutokset voivat horjuttaa nykytilaa. Tässä pro gradu -tutkimuksessa pyritään tekemään yleistyksiä abstraktitasoa nostamalla, ja siten tutkimustuloksia voidaan saada kestävämmän ajan tuomia pieniä muutoksia.

7. TUTKIMUSKYSYMYSTEN TARKENNUS

Tutkimuksen päätarkoitus on avata asiantuntijakuulemisia eduskunnan valiokuntien päätöksenteossa. Koska valiokunnat ja niiden menettelyprosessit ovat olleet vain vähän tutkimuksen kohteena, tutkimuksen tehtävänä on myös valottaa yleisesti valiokuntien toimintaa. Asiantuntijakuulemisia lähestytään laajasti sivuamalla myös sitä, minkälaiset toimijat valiokunnassa vaikuttavat, esimerkiksi minkälainen rooli valiokuntaneuvoksella on ja miten hallitus–oppositio-jako näkyy päätöksenteossa. Tämä auttaa kartoittamaan yleiskuvaa siitä, millainen valiokuntien toimintaympäristöä on.

On selvää, että asiantuntijoiden antamilla lausunnoilla voi olla erilaisia vaikutuksia. Yhtäältä asiantuntija voi saada aikaan selvää muutosta esityksessä tai toisaalta asiantuntijalausunnolla ei välttämättä ole mitään merkitystä. Koska valta on moniulotteista ja vaikeasti mitattavissa, tutkin sitä kahden tekijän kautta. Yleisen toimintaympäristön kuvailun lisäksi, tutkimuksessa pohditaan millaisia asiantuntijoita valiokuntaan pääsee ja miten paljon asiantuntijoilla on vaikutusvaltaa valiokunnan työskentelyyn.

Aluksi voidaan olettaa, että vaikuttamisen edellytys on tulla kuulluksi. Tietenkään asiantuntijana toimiminen ei takaa suoraa vaikutusvaltaa päätöksiin, mutta pääsy (*access*) valiokunnan asiantuntijaksi antaa siihen mahdollisuuden (ks. Bouwen 2002, 366). Valiokunnan asiantuntijana toimiminen voi siis antaa viitteitä vaikutusvallan määrästä. Näillä asiantuntijaksi kutsutuilla tahoilla voidaan ajatella olevan muita vastaavia ryhmiä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa asian käsittelyyn. Tutkimuksen tarkoituksena on lisätä tietoa siitä, millaisille tahoille valiokunnat antavat mahdollisuuden vaikuttaa valiokuntien ja sitä kautta koko eduskunnan päätöksiin. Haastatteluaineiston avulla ei kuitenkaan pyritä tarkkoihin lukuihin kuulluista tahoista, vaan tarkastelu perustuu valiokunnassa työskentelevien omaan arvioon kuulluista asiantuntijoista.

Ensimmäinen osa asiantuntijoiden vaikuttavuuden arvioinnista pyrkii lisäämään tietoa siitä, ketkä pääsevät esiintymään valiokunnassa asiantuntijana. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, miten heikosti organisoituneiden ryhmien, kuten maahanmuuttajien, ääni kuuluu valiokunnissa. Tämän kaltaisilla erityisryhmillä ei aina ole kovin vahvaa laajasti järjestäytyneitä etujärjestöä, joka puhuisi heidän puolesta. Eikä tällaisilla erityisryhmillä ole välttämättä merkittävää taloudellista valtaa, jolla painostaa päättäjiä. Heikko järjestäytymisen aste voi lisätä riskiä siihen, että ryhmä jää poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. Siten tutkimuksessa on kiinnostuttu tällaisista ryhmistä, sillä mahdollisten epäkohtien löytyminen on samalla myös mahdollisuus nähdä, miten menettelyjä voitaisiin parantaa. Haastateltavilta valiokuntien jäseniltä kysytään tarkennetusti myös miten eri tieteiden edustajat, järjestöjen eri tasot tai sukupuolikysymykset tulevat esille kuulemisissa. Tutkimuksessa selvitetään, miten monipuoliseksi tai yksipuoliseksi asiantuntijoiden edustus nähdään tai puuttuuko siitä jopa jotain tahoja. Samaan aikaan on muistettava, että asiantuntijakuulemisille on olemassa omat rajoitteensa, jossa kamppailee päätöksenteon tehokkuus, aikaresurssit ja asiantuntijakuulemisten tarkoituksenmukaisuus.

Toinen osa tutkimuskysymyksestä paneutuu siihen, miten asiantuntijoiden vaikutusvalta näyttäytyy valiokunnassa toimiville. Tutkimuksessa selvitetään näkemyksiä siitä, miten voimakasta tai heikkoa

asiantuntijoiden vaikutusvalta on, ja ennen kaikkea millaisilla ryhmille annetaan painoarvoa. Vaikka käsitykset vaikutusvallasta ovat luonnollisesti täysin subjektiivisia, ne auttavat hahmottamaan menettelyn kokonaiskuva. Vallan määrittelyssä käytetään myöhemmin apuna myös aiemmin esiteltyjä Wrongin vallan muotoja.

On muistettava, että valta elää usein hetkessä. Vallankäyttö ei siis välttämättä ole staattista, vaan se saattaa liittyä sen hetkiseen tiedon tarpeeseen tai kykyyn vakuuttaa päätöksentekijät. Valta voidaan ymmärtää kykyä vaikuttaa siihen, miten ihmiset käyttäytyvät ja asennoituvat. Vallasta kertoo myös ylipäättänsä kuulemistilaisuuksiin osallistuminen ja niissä asiantuntijoiden kohtelevinen. Siten haastateltavilta kysytään myös kuunnellaanko asiantuntijoilta oikeasti vai ovatko puheenvuorot sopivaa aikaa tarkistaa tulevat kalenterimerkinnät ja naputella tekstiviestejä.

Tutkimuskysymykseni ovat siis, mikä on valiokunnan yleinen toimintatapa asiantuntijakuulemisissa, mitkä tahot pääsevät asiantuntijoiksi ja miten asiantuntijoiden valta nähdään valiokunnissa. Valtaa tullaan analysoimaan aiemmin esiteltyjen vallan lajien ja resurssien avulla. Lopuksi kun valiokunnan toiminnasta on saatu yleiskuva ja sen asiantuntijamenettelyä on kirkastettu, voidaan pohtia, millainen politiikkaverkosto valiokunnassa muodostuu. Seuraavissa luvuissa analyysiosio noudattaa tutkimuskysymysten jakoa: keitä kuullaan ja onko asiantuntijoilla vaikutusvaltaa.

8. KEITÄ TUTKIMUKSEN KOLME VALIOKUNTA KUULEE?

8.1. Aiempi määrällinen tutkimus asiantuntijakuulemisista

Aikaisempaa määrällistä tutkimusta valiokuntien toiminnasta on julkaistu vuonna 2011 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimesta. Tutkimuksessa käsiteltiin lainvalmistelun laatua, mutta myös muita valiokuntien toimintaan liittyviä seikkoja, kuten asiantuntijakuulemisia. Koska tutkimuksen otosvuosi 2009 on niin lähellä haastatteluajankohtaa vuotta 2008, sen tuloksia on hyödyllistä peilata haastattelujen yhteydessä.

Tutkimuksesta käy ilmi, että lakivaliokunta kuuli kolmanneksi eniten asiantuntijoita kaikista valiokunnista, mikä kertoo käsiteltävien asioiden laajuudesta. Asiantuntijakuulemisten ja hallitusten esitysten laajuuden välillä on nimittäin selvä yhteys, sillä kuultujen asiantuntijoiden määrä kertoo hallituksen esityksen laajuudesta. Esimerkiksi vuonna 2009 yksittäisessä pykälän muutoksessa

valiokunnat kuulivat yli kolmentoista asiantuntijaa vain viidessä prosentissa tapauksissa. Sen sijaan jos asia koski uutta lakia ja muiden lakien muutoksia yli kolmeatoista asiantuntijaa kuultiin melkein puolessa tapauksissa. (Ahtonen ym. 2011, 34.)

Samaan aikaan mitä enemmän asiantuntijoita kuullaan, sitä todennäköisemmin valiokunnat ehdottavat muutoksia hallituksen esityksiin. Esimerkiksi sellaisessa tapauksessa kun valiokunta puoltaa hallituksen esitystä, mutta haluaa siihen muutoksia, yli kolmeatoista asiantuntijaa kuultiin yli kahdeksassa kymmenestä tapauksista. Toisaalta lähes seitsemässäkymmenessä prosentissa käsittelyistä, joissa asiantuntijoita kuultiin vain vähän (alle viidessä) valiokunta päätyi puoltamaan esitystä sellaisenaan. Asiantuntijakuulemisten lisääntymisen asian monimutkaistuessa näkyi erityisesti intressiryhmien määrässä. Esimerkiksi silloin kuin valiokunta puolsi esitystä sellaisenaan, eturyhmiä kuultiin vain 1,5 kertaa keskimäärin, mutta kun valiokunta halusi tehdä siihen muutoksia, kuultujen intressitahojen määrä nousi keskimääräisesti 9,4:n. (Mt., 33.)

Vuonna 2009 valiokunnissa kuultiin keskimäärin 8,7 asiantuntijaa ja pyydettiin 2,6 kirjallista lausuntoa hallituksen esitystä kohti. Näistä kuulemisista asiantuntija oli valiokunnan omasta ministeriöstä 1,4 kertaa, toisesta ministeriöstä 1,1 kertaa, muusta viranomaistahosta 1,8 kertaa tai kuultu oli riippumaton asiantuntija (henkilöt, jotka eivät ole sitoutuneet erityiseen intressiin tai ryhmän etujen ajamiseen) 0,5 kertaa tai intressi ja eturyhmien edustaja 6,5 kertaa. Intressiryhmällä tässä ymmärretään taho, jonka asemaan, etuuksiin, toimintaympäristöön tai muuhun tähän rinnastettavaan seikkaan lakihanke suoranaisesti vaikuttaa tai johon lakihankkeen ensisijaiset vaikutukset kohdistuvat. Valtionvarainvaliokunnassa hallituksen esityksiä varten kuultiin keskimääräistä vähemmän asiantuntijoita (4,7) ja kirjallisestikin lausuntoja pyydettiin alle keskiarvon (1,7). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa taas kuultiin asiantuntijaa keskimäärin 10,5 kertaa ja kirjallisesti 2,4 kertaa. Lakivaliokunta kuuli asiantuntijoita kolmikosta ahkerimmin ja koko valiokuntien keskiarvoja enemmän 11 kertaa ja kirjallisesti 3,6 kertaa. (Mt., 32, 54.) Tarkempi erittely asiantuntijatahoista on esitelty taulukossa 3.

3. Taulukko. Kuultavat asiantuntijat hallituksen esityksissä valiokunnittain vuonna 2009

Valiokunta	Oma ministeriö	Toinen ministeriö	Muu viranomainen	Riippumaton asiantuntija	Intressiryhmä
VaV	1,1	0,3	0,8	0,1	3,0

LaV	1,2	1,4	2,5	1,2	8,2
TyV	1,4	0,9	1,7	0,5	8,2
KA	1,4	1,1	1,8	0,5	6,5

Lähde: Ahtonen ym. 2011, 36.

Vuoden 2005 tutkimus käyttää hieman erilaisia ryhmiä, sillä se erottelee julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin asiantuntijat sekä tieteen ja tutkimuksen asiantuntijat. Tarkastelussa huomioitiin kaikki konsultaatiot, kuulemisesta kirjalliseen lausuntoon ja ei-huomautettavaa ilmoitukseen. Kaikkien valiokuntien keskiarvo yksityisen sektorin kuulemisessa on hyvin alhainen (3,9%). Kolmannelta sektorilta tuli huomattava määrä asiantuntijoita (31,0%), kun taas tieteen, tutkimuksen tai oppilaitostahojen edustajia esiintyi 11,3 prosenttia. Julkisen sektorin asiantuntijakonsultaatiot muodostivat suurimman ryhmän kaikista konsultaatioista (53,4 %). Sekalaiseen muut-ryhmään jäi vain 0,3 prosenttia asiantuntijoista. (Holli & Saari 2009, 64.)

Tämän tutkimuksen kaikissa valiokunnissa konsultoitii eniten julkisen sektorin edustajia (LaV 56,8%, TyV 50,7%, VaV 58,3%). Odotettavasti kolmatta sektoria, johon työmarkkinajärjestöt myös luetaan, kuultiin paljon erityisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa (37,3%, LaV 19,6%, VaV 35,8%). Taas vastaavasti tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten edustajien rooli korostui lakivaliokunnassa (23,1%, TyV 7,7%, VaV 3,9%). (Mt., 66.)

Vuonna 2005 lakivaliokunnassa konsultoitii asiantuntijana yhteensä 109 eri organisaatiota. Näistä viisi suurinta ryhmää oli oikeusministeriö (48 konsultaatiota), sisäasiainministeriö (13), Suomen asianajajaliitto (12), sosiaali- ja terveysministeriö (11) ja valtakunnansyyttäjänvirasto (11). Asiantuntijakuulemisia oli lakivaliokunnassa kyseisenä vuonna 368. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa konsultaatioon pääsi organisaatioita yhteensä 119. Sinä vuonna tehtiin valiokunnassa yhteensä 365 asiantuntijakonsultaatiota. Viisi suurinta organisaatiota olivat sosiaali- ja terveysministeriö (41 konsultaatiota), työministeriö (39), Suomen yrittäjät (16), Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry (15) ja Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry (15). Valtionvarainvaliokunta käytti konsultaatioissa yhteensä 116 eri organisaatiota, ja konsultaatiota oli yhteensä 748. Näistä suurin ylivoimaisesti oli valtionvarainministeriö (114 konsultaatiota), sitten verohallitus (42), Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry (33), Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto MTK ry (31) ja lopuksi valtiontilintarkastajain kanslia (28). (Holli & Saari 2009, 66, 107.)

Tässä tutkimuksessa käytetään laadullista haastatteluaineistoa, jolloin luotetaan haastateltavien omaan arvioon siitä, miten valiokunnassa toimitaan. Haastatteluissa monet vastaavat kysymyksiin vuosien tai vuosikymmenten kokemuksella valiokuntien toiminnasta, ja aiemmat tutkimukset yllä antavat osviittaa yksittäisten vuosien perusteella siitä ketä kuullaan. Vuosittain valiokuntien käsittelevät asiat voivat vaihdella ja siten myös asiantuntijoiden kokoonpano muuttuu. Haastatteluaineiston sopii tähän tutkimukseen, sillä yhden vuoden todella yksityiskohtaisesta tarkastelusta voisi olla vaikeampaa tehdä yleispäteviä johtopäätöksiä (esimerkiksi kuinka montaa uskonnollisen vähemmistön edustajaa on kuultu). Toisaalta pidempien ajanjaksojen satojen asiantuntijakonsultaatioiden läpikäynti voisi olla sopivaa sellaisessa tutkimuksessa, jossa keskitytään johonkin suppeampaan asiantuntijaryhmään. Tässä tutkimuksessa, jossa asiantuntijakuulemisten kartoitus on laaja, käytetään aineistona haastateltavien näkemyksiä konsultaatioiden riittävydestä tai riittämättömyydestä ja asiantuntijoiden vaikutusvallasta. Tähän kuitenkin esimerkiksi yllä esitelty oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tarkastelu vuodesta 2009 antaa hyvän yleiskuvan taustoittamaan aineistoa.

8.2. Valiokunnalla on kuulemiseen vakiokaarti

”Sitten minä sanon, että tämä asiantuntijakin, ei se tarkoita mitään, että se on tohtorinhattu päässä, kun se tulee. Se voi olla ihan työpaikalta luottamusmies tai lasten vanhempien isä tai äiti tai urheiluseuran valmentaja. Jokainen on jossain omassa asiassaan asiantuntija.” (23.9.2008)

Valiokunnissa hankitaan päätöksentekoon tarvittavaa tietoa asiantuntijoilta. Sana asiantuntija viittaa kaikkiin valiokunnissa kuultaviin, joten se sisältää henkilöitä professoreista pienyrittäjiin, suurien työmarkkinajärjestöjen edustajista TE-toimiston työntekijöihin. Asiantuntijuus ei siis edellytä korkeaa tutkintoa tai asemaa työmarkkinoilla, vaan valiokunta etsii erilaisia näkemyksiä joskus hyvinkin arkisiin kysymyksiin.

Tutkimusaineiston perusteella kuitenkin useimmiten asiantuntijakuulemiset noudattavat samaa kaavaa ja paikalle kutsutaan toistuvasti tietyt tahot (ks. myös Holli & Saari 2009, 54). Tällöin valiokuntaneuvos usein kutsuu kuultavaksi asiaa valmistelleen virkamiehen vastinministeriöstä ja sen jälkeen seuraavat tietyt tahot alalta. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa ministeriön edustajien ohella on hyvin usein työmarkkinajärjestöt. Monet haastateltavat puhuivat

tietystä peruskaavasta tai -listasta menettelyä kuvatessaan. Eräs työelämä- ja tasa-arvovaliokunnasta haastateltu totesi seuraavaa kysyttäessä miten asiantuntijat kutsutaan valiokuntaan:

”Siinä on ehkä kaksi tapaa. Ensimmäinen on se, että meillä on tietyt vakiot, jotka kuullaan aina: ministeriön edustajat ja työmarkkinajärjestöjen edustajat ja just tämä työttömien yhdistys, minkä minä jo mainitsin. Nää on aina. Se on se ensimmäinen porukka. Toinen on sitten, valiokunnan jäsenet voi esittää näitä asiantuntijoita.”

Joskus asiantuntijoita saatetaan kuulla ilmeisen automaattisesti ja tarpeettomasti. Tätä kuvannut eräs haastateltava (9.6.2008) oli turhautunut kuulemisiin, jossa asiantuntijaksi saapuneet ilmoittavat vain, ettei heillä ole asiaan sanottavaa. Tällöin hänen mukaansa valiokuntaneuvos ei ollut oivaltanut mikä esityksessä on oleellista, ja tärkeämpää olisi laatu kuin määrä. Tämä voi kertoa peruslistan automaattisesta kuulemisesta oli esitys mikä tahansa. Toinen haastateltava (16.6.2008a) totesi, että välillä vakiokaavaa tulisi tarkistaa ja päivittää.

Valiokuntaneuvoksen rooli onkin hienoista tasapainottelemista sen välillä, että kaikkia tarpeellisia kuulla, muttei valiokuntaa ylikuormiteta kuulemisilla. Yhden haastateltavan (23.5.2008) mukaan kuulemisia voitaisiin vähentää, mutta piti nykyistä menettelyä hyvänä, siksi, ettei asiantuntijoita ainakaan kuulla liian vähän. Periaatteessa kuulemisissa pyritään monipuolisuuteen ja tasapuolisuuteen, sillä asiantuntijoita halutaan pöydän molemmilta puolilta.

Vakiojoukon lisäksi valiokuntaan kutsutaan myös tahoja, joiden tarpeellisuus nousee esityksen sisällöstä. Myös intressitahot voivat itse ehdottaa itseään kuultavaksi. Kun intressiryhmä voi itse ottaa yhteyttä valiokuntaa, ja sillä saattaa olla hyvät mahdollisuudet tulla kuulluksi. Ilmeisesti tätä kuitenkin tapahtuu verrattain harvoin. Vaikka Suomi on järjestöjen luvattu maa, harvalla on kuitenkaan resursseja oman päätoimintansa lisäksi seurata valtakunnallista politiikan valmistelua ja pyrkiä vaikuttamaan siihen ennalta. Tällöin puhutaan jo isommista ja varakkaammista intressiryhmistä, joiden ääni kuuluu valiokuntaan todennäköisemmin muutenkin.

Asiantuntijat eivät aina tule valiokuntaan ensimmäistä kertaa kommentoimaan esitystä, vaan heitä käytetään jo ministeriössä asiaa valmistellessa. Ministeriö kuulee omassa lainvalmistelutyössään kierroksen asiantuntijoita tai on saattanut perustaa työryhmän valmistelemaan asiaa. Usein ennen esityksen valmistumista on saattanut edeltää pitkät neuvottelut työryhmissä tai komiteoissa. Samoja asiantuntijoita kuullaan siis paljon ensin valmisteluvaiheessa ja sitten valiokunnassa. Samat tahot

toistuvat siis usein myös valiokunnassa, mutta ehkä hieman eri tarkoituksessa. Siinä missä monesti esimerkiksi työmarkkinajärjestöt esittävät valiokunnassa kompromissiesitystä, ne voivat kertoa myös, miten he olisivat yksin toimineet esityksen kanssa. Asiantuntijakuulemisilla päästään sisälle kiistakysymyksiin, ja siten kansanedustajat saavat lisää tietoa esityksen ongelmakohtista.

Valiokunta saattaa myös päätyä pyytämään kirjallista lausuntoa, mikäli kuulemiseen ei ole aikaa. Kirjallista lausuntoa pidettiin yhtä tärkeänä kuin varsinaista valiokunnassa vierailua. Tosin pelkän kirjallisen lausunnon jättäminen ei anna valiokunnalle mahdollisuutta esittää kysymyksiä. Siksi asiantuntijoita valittaessa joudutaan pohtimaan myös, keneltä valiokunnalla on mahdollisesti enemmän kysyttävää, ja ketä ei voida siksi rajata valiokunnan kuulemistilaisuuden ulkopuolelle. Vaikka kirjallinen lausunto on tärkeä, viestin perille saaminen ei ole yhtä varmaa. Yksi haastateltu (1.10.2008) kertoi, ettei aika riitä kaikkien valiokuntaan saapuvien papereiden lukemiseen. Joka muuta väittää, niin valehtelee, hän tokaisi.

8.3. Kuka valiokunnassa päättää asiantuntijoista

Valiokuntaneuvoksen rooli on oleellinen menettelyssä. Hän on aloitteentekijä siinä, ketä valiokunnassa kuullaan, ja toisaalta hän myös tarvittaessa etsii kansanedustajien toiveisiin sopivat kuultavat. Valiokuntaneuvosten on joskus lyhyelläkin aikavälillä hankittava asiantuntijoita, sillä kansanedustajat saavat ehdottaa päätöksentekoon tarvitsemiansa tahoja kuultavaksi. Vaikka valiokuntaneuvos ja myös valiokunnan puheenjohtaja lähtökohtaisesti huolehtivat kuultavien peruskokoonpanosta, haastateltavien mukaan kansanedustajien pyynnöt toteutetaan lähes aina.

Kansanedustajien ehdottamat asiantuntijat heijastavat usein kansanedustajien omia arvoja, ammatillista taustaa tai vaalipiiriä (ks. myös Holli & Saari 2009, 48–50). Esimerkiksi vihreiden kansanedustaja saattaa pyytää herkimmin luonnonsuojelujärjestöä, kun taas kokoomuksen poliitikko voi ehdottaa luontevasti yrittäjää. Kansanedustajien toiveet voivat tuoda käsittelyyn uutta näkökulmaa, sillä valiokuntaneuvoksilla ei ole aina aikaa pohtia, ketä muita asiantuntijoita voitaisiin löytää vakiokokoonpanon ulkopuolelta. Toisaalta asiantuntijakuulemisissa kilpailevat myös aika ja tehokkuus. Kuulemisia ei voida jatkaa loputtomiin, ja siksi myös kansanedustajien pyynnöille saatetaan joutua asettamaan raja. Tosin haastatteluiden mukaan näin ei kovin usein tapahdu.

Toisaalta kansanedustajien toiveet saattavat olla joskus oman edun tavoittelua. Joskus asiantuntijoita kutsutaan pönkittämään kansanedustajan omaa mielipidettään asiasta, ja siten valiokuntaan halutaan kuultavaksi tahoja, joiden tiedetään tukevan kansanedustajan omia arvoja ja näkökulmia (ks. myös Pekonen 2011, 198–200, Holli & Saari 2009, 49). Tämä tosin voi olla myös tiedostamatonta, sillä omasta elämänpiiristä on helpompi ehdottaa kuultavia. Siksi kansanedustajat ehdottavat helposti valiokuntaan ihmisiä myös omista taustaorganisaatioista tai omasta ammattikunnasta. Haastatteluissa kävi ilmi, että joskus asiantuntijoita kutsuttiin omasta vaalipiiristä tai kotiseudulta tarkoituksena ylläpitää omaa tunnettavuuttaan. Kansanedustajien ehdottamia asiantuntijoita kuullaan pyynnöstä, mutta tunnettavuuden lisääminen alueella ei liene aina itsetarkoitus, vaikkakin menettelyllä saattaa olla myös tämänlainen vaikutus.

Valiokunnissa pyritään huolehtimaan asiantuntijoiden alueellisesta edustettavuudesta. Tätä edesauttavat kansanedustajat ympäri Suomen, jotka kutsuvat valiokuntaan kuultavia usein omasta vaalipiiristään. Takana voi olla kansanedustajan oma hyöty, mutta toisaalta esitykset näyttävät erilaisina riippuen siitä, missä päin maata asuu. Alueellinen edustavuus on kuitenkin suhteellisen hyvin esillä juuri kansanedustajien omien taustojen vuoksi. Kansanedustajat luonnollisesti ajavat oman viiteryhmänsä etua, ja siten samaa periaatetta soveltaen olisi hyödyllistä, että kansanedustajilla on mahdollisimman erilaisia taustoja. Siten yhteiskunnan kirjavat intressit kuuluisivat varmemmin lainsäädännöstä päätettäessä.

Maakuntien äänen kuulemista jo itsessään pidetään valiokunnassa tärkeänä. Alueelta kutsutut saattavat olla niin sanotusti tavallisia ihmisiä, joiden elämänpiiriä valiokunnan käsittelemä esitys muuttaisi. Maakunnasta kutsuttu henkilö voi olla kansanedustajalle jo ennestään tuttu. Oleellista kuitenkin on, että kuuleminen tuo valiokuntaan jotain lisätietoa tai kirkastaa esityksen luonnetta. Vaikka asiantuntijalle on vain lyhyt aika esittää asiansa eli noin 5-10 minuuttia, häneltä odotetaan valiokuntaa eteenpäin auttavaa tietoa. Mikäli kysymyksiä on, niillä voidaan jatkaa lyhyen asiantuntijan esityksen jälkeen.

8.4. Puuttuvia asiantuntijoita ei juuri löydy

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan valiokuntien puheenjohtajat ja valiokuntaneuvokset olivat vahvasti sitä mieltä, että asiantuntijoita kuullaan nyt sopivissa määrin. Kukaan ei ollut sitä mieltä, että asiantuntijoita tulisi kuulla enemmän, noin viidennes

valiokuntaneuvoksista oli jopa sitä mieltä, että asiantuntijakuulemisia on liian paljon. Samaisessa tutkimuksessa kysyttiin myös, keitä valiokunnassa tulisi kuulla enemmän. Vastauksiksi saatiin tutkijat ja lakien käytännön toteuttajat. (Ahtonen ym. 2011, 120–121.)

Myös tämän tutkimuksen haastatteluissa kysyttiin, puuttuiko haastateltavien mielestä tahoja tai henkilöitä, joita tulisi kuulla enemmän. Kysymys on sinällään vaikea, koska kyse on pitkälti itsearviointista. Haastatteluiden mukaan kansanedustajat saavat lähes aina haluamansa tahon valiokuntaa. Poikkeustapauksissa kyse voi olla vähistä aikaresursseista tai puoluepoliittisesta väännöstä. Monet haastatelluista kertoivatkin, että jos puuttuva asiantuntija tulee mieleen, he esittävät sitä valiokuntaan. Kysymys on siis kansanedustajille ja valiokuntaneuvoksille vaikea, sillä heidän tulee kriittisesti ottaa etäisyyttä omaan ja toisten valiokuntalaisten toimintaan. Tosin haastatteluissa nousi esiin, että usein valiokunnassa pidetään ehkä liian laajaa kuulemistä parempana vaihtoehtona kuin liian kapeaa. Eräs haastateltu (1.10.2008) kertoi, että jos valiokunnassa on eriäviä mielipiteitä siihen, tuleeko jotain tiettyä tahoja kuulla, niin sitä lähtökohtaisesti kuullaan kuin jätetään kuulematta.

Jotakin ehdotuksia kuitenkin tuli. Esimerkiksi valtionvarainvaliokunnassa ehdotettiin kuultavaksi tavallisia kansalaisia, jotka kohtaavat arjessa käsittelyssä olevan esityksen. Näiltä tavallisilta mattimeikääläisiltä saataisiin käytännön näkökulmaa, jota edes etujärjestöt eivät pysty samalla tarjoamaan. Toisaalta valtionvarainvaliokunnassa yhdelle kansanedustajalle tuli mieleen, että valiokuntaan voisi pyytää taloudellisesti menestyneitä henkilöitä enemmän kuin palkkatyöläisinä uurtavia asiantuntijoita.

Lakivaliokunnassa istuva haastateltava pohti, ettei aina välttämättä tule mietittyä, ketä kaikkia esitys koskee. Kysyttäessä, ketä vielä voitaisiin kuulla, lakivaliokuntaan ehdotettiin vähemmistön edustajia ja järjestösektoria sekä yleisesti niitä, joita esitys koskee läheisesti. Lakivaliokuntaan haluttiin lisää valtionvarainvaliokunnan tavoin myös tavallisia ihmisiä, kuten ”duunareita”. Aikaresurssien takia valiokunnassa kuullaan usein vain keskeisesti asiaan liittyvät tahot, vaikkakin jos muita tahoja keksittäisiin, vaihtoehtoisesti kirjallisen lausunnon pyytäminen ei veisi valiokunnan istuntoaika.

Suurin haaste on kuitenkin siinä, miten valiokunta tunnistaa, jos kuultavista puuttuisi joku taho, joka ei automaattisesti tule valiokunnassa mieleen. Tällaiset puuttuvat tahot saattavat hyvin edustaa intressejä, joita valiokunnan jäsenistä ei löydy. Toinen haastateltu lakivaliokunnasta kertoikin, että

yleisesti kansanedustajat haluavat kuultavaksi itselle läheisiä tahoja joko omilta kotiseuduiltaan tai taustaorganisaatioistaan. Tosin aina ei alueellisuutta voida toteuttaa. Haastattelun arvion mukaan lakivaliokunnalla on yksi eduskunnan kiintein lista asiantuntijoista heti perustuslakivaliokunnan jälkeen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan eräs haastatelluista arvioi, että vielä enemmän voitaisiin kuulla kolmatta sektoria ja sivistysalan tahoja erityisesti työelämään liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi valiokuntaan toivottiin hieman etäisemmin asioita tarkastelevia asiantuntijoita, sellaisia, joilla on aikaa perehtyä käsiteltävään asiaan. Haastateltava itse arvioi, että tällaisia asiantuntijoita löytyy akateemisesta maailmasta. Lisäksi ehdotettiin, että naisjärjestöjen ohella voisi vielä rohkeammin kuulla myös miesjärjestöjä, jotka saattavat jäädä nyt paitsioon. Toisaalta toinen valiokunnassa työskentelevä taas katsoi, ettei miesjärjestöistä tahdo löytyä uskottavaa tahoja siinä missä naisasialiikkeellä on laadukkaita asiantuntijoita.

Yksi työelämä- ja tasa-arvonvaliokunnan haastateltu kiteytti, että sellaisia ryhmiä, joilla ei ole vahvaa etujärjestöä ja jotka saattavat olla uusia yhteiskunnallisia ryhmiä, kuullaan valiokunnassa vähän. Esimerkiksi hän otti maahanmuuttajat ja omaishoitajat, joiden määrä on kasvanut, mutta joilta ehkä vielä puuttuu vahva edustus. Muutos järjestäytymisessä, kuten reagointikin kehitykseen, tapahtuu usein viiveellä, joten haastateltu uskoi, että maahanmuuttajien näkemystä tulee luonnollisesti enemmän esille, kun he alkavat saada edustajiaan eduskuntaan.

8.5. Valiokunta kuulee monipuolisesti samoja tahoja?

Kysyttäessä kuinka monipuolisesti valiokunta kuulee asiantuntijoita, monet haastatelluista vastasivat, että asiantuntijoita käy hyvinkin erilaisia. Samat haastateltava saattoivat vastata, että kuultavat ovat usein samoja tahoja, mutta asiantuntijoita kuullaan monipuolisesti. Tästä voitaisiin ensiksi päätellä, että valiokunnassa kuullaan usein samaa, vaikkakin laajaa joukkoa. Toisaalta haastatteluiden avulla voidaan hahmottaa toinen kuva, jossa tietyissä asioissa kuullaan aina vakiokaartia, jonka päälle voidaan aiheesta riippuen kuulla muita. Tällöin monipuolisuuden saavat aikaan ”peruslistan” ulkopuolelta valiokuntaa kutsuttavat, kun samalla kuullaan joka tapauksessa vakiotahoja. Kyseistä tilannetta kuvaa haastattelu (9.6.2008), jossa ensin haastateltava vastaa, että kuuleminen on monipuolista ja seuraavassa kysymyksessä hän puhuu kuitenkin kansalaisjärjestöistä ”ei-vakikalustoon” kuuluvina.

Ilmeisesti kysymyksenasettelussa olisi saattanut olla tarkennus avuksi, sillä vastaajat eivät pidä samana asiana sitä, että valiokunnassa kuullaan samoja henkilöitä ja sitä, että kuuleminen ei ole monipuolista. Asiantuntijakuulemiset voivat olla nähtävästi haastateltavien mielestä samaan aikaan sekä samoja tahoja toistavia että monipuolisia. Tosin kaikki eivät väitettä allekirjoittaneet. Yksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan haastatelluista arvioi, ettei siinä kuin muissakaan valiokunnissa kuulla asiantuntijoita monipuolisesti. Valiokunnan käsittelemältä aihealueelta kutsutaan usein toistuvasti samoja tahoja, mutta hän arvioi, että sama pätee myös muihin valiokuntiin:

”Samat naamat aina vai samat järjestöt?

No melkein samat järjestöt, joskus on vähän eri naamat. Mutta se riippuu kelle se asia siinä järjestössä kuuluu, mutta niin se on kaikissa muissakin valiokunnissa. Ei nyt voi ollakaan niin että joku työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kutsuu puolustusihmisiä. Paitsi silloin jos on joku armeijan tasa-arvokysymys.”

Samojen tahojen kuuleminen voi osaltaan johtua asiantuntijoiden puutteesta. Tiettyyn erikoisosa-alueeseen ei välttämättä löydy kovin montaa asiantuntijaa Suomesta, ja siten samat tahot tahtomattakin toistuvat kuulemisissa. Toisaalta yksi haastateltu (9.10.2008) muistutti, että vaikka usein pitää kuulla tietyt asiantuntijatahot, myös sellaisia tahoja pyritään hakemaan kuultaviksi, joilla on tieto siitä, miten konkreettisesti esitys vaikuttaisi käytännön elämään. Samoja asiantuntijoita kuullaan myös, jotta saadaan jatkumoa kuulemisiin. Jo aiemmin asiantuntijoina toimineilla on ehkä paremmat edellytykset vertailla politiikkaa edellisiin vuosiin ja niiden muutoksiin.

Valiokuntien välillä ei ollut suuria eroja suhtautumisessa asiantuntijoiden monipuolisuuteen. Valtionvarainvaliokunnassa pidettiin yleisesti kuultavien joukkoa monipuolisena, kun samalla valiokunnassa kuitenkin kuultiin usein vakiotahoja. Monipuolisuudesta kertoo, että valtionvarainvaliokunta kuulee yhden haastatellun arvion mukaan ainakin viittäsatia eri tahoja budjettikäsittelyn yhteydessä. Koska valiokunnassa kuullaan usein virkansa perusteella kuultavia, joskus naamat vaihtuvat vain, jos virkamies vaihtuu. Yksi haastettava valtiovarainvaliokunnasta summasi, että asiantuntijoiden kirjo on verrattain monipuolinen, mutta pidemmän päälle samat tahot toistuvat. Hänen mukaansa uusia kuultavia tulisi rekrytoida rohkeammin.

Lakivaliokunnassa oltiin suhteellisen samaan mieltä siinä, että kuultavina toistuvat pitkälti samat henkilöt. Vaikka vaihtelua tulee riippuen hallituksen esityksen sisällöstä, esimerkiksi juuri tieteen edustajia, kuten hallinto- tai rikosoikeuden professoreita, ei ole suuria määriä eivätkä ihmiset vaihdu tehtävissä kovinkaan tiheään. Professorit kutsutaan henkilökohtaisesti, mutta muuten yleensä

kuultavaksi pyydetään jonkin taho, kuten ministeriö tai etujärjestö. Tällöin kutsutun tahon päätettäväksi jää, kuka asiaan osaa vastata parhaiten: onko se aina sama henkilö, vai voiko osaamista löytyä laajemmin. Vaikka lakivaliokunnassa vaikuttaa tietty suhteellisen vakiintunut asiantuntijakaarti, yksi kansanedustajista vakuuttaa, ettei lista kuitenkaan ole suljettu. Mikäli ulkopuolelle jäänyt asiantuntijataho pystyy osoittamaan, että häntä on järkevää kuulla tai kansanedustaja ehdottaa häntä valiokuntaan kuultavaksi, taho kutsutaan kuultavaksi. Jälleen kerran kyse voi olla kansanedustajan terävistä hoksottimista ja rutiineista irrottautumisesta.

Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa kuullaan paljon samoja tahoja. Valiokunnan toimialan huippuasiantuntijat ovat tarpeellisia, vaikkakin joukko uusiutuu hiljalleen. Ensimmäistä kertaa valiokuntaan astuvilla on kuitenkin ehkä tietämättään testauksen paikka, sillä heikko esiintyminen takaa, ettei asiantuntijaa kutsuta uudelleen. Hyvä asiantuntija auttaa viemään käsittelyä eteenpäin, on monipuolinen osaaja sekä osaa esittää rakentavaa ja kriittistä pohdintaa. Jos esitykseen ei ole mitään sanottavaa, asiantuntijalla ei ole valiokunnan näkökulmasta paljoakaan annettavaa.

9. HALUTTU ASIANTUNTIJA VIE VALIOKUNTA ETEENPÄIN

9.1. Työmarkkinajärjestöillä edelleen painoarvoa

Työmarkkinajärjestöillä on edelleen vahva rooli erityisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa. Tähän valiokuntaa keskeisimmät työmarkkinaosapuolet, kuten Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava, Toimihenkilöiden ammatillinen keskusjärjestö STTK, Elinkeinoelämän keskusliitto EK sekä Suomen yrittäjät kutsutaan automaattisesti. Nämä osapuolet ovat myös yleensä jo työryhmissä hioneet ja sopineet ratkaisuksista ennen kuin ne esitetään valiokunnalle. Haastatteluissa ilmenikin, että tällaisia hartaasti sovittuja kompromissiesityksiä on enää eduskunnassa vakea muuttaa. Mikäli esityksen valmisteluun haluttaisiin todella puuttua, se tulisi tehdä jo ennen esityksen saapumista valiokuntaan. Loppuvaiheessa esitykset voivat olla jo niin tiukkaan hiottuja, ettei suuria muutoksia enää valiokunnassa edes yritetä tehdä. Tällöin esitys viedään valiokunnan läpi usein sellaisenaan kuten kolmikannassa on edeltä sovittu. Toisaalta asiantuntijakuulemisissa valiokunta saa tietoonsa sen mistä neuvotteluissa on herännyt erimielisyyksiä tai sen mahdollisista epäkohdista, jolloin asian valmisteluun voidaan vielä palata ja joitakin kohtia mahdollisesti muuttaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa työmarkkinajärjestöjen rooli on kuitenkin poikkeuksellisen vahva, eikä siitä voida vetää johtopäätöksiä kaikkien valiokuntien toiminnasta. Yksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimija arvioi seuraavasti työmarkkinajärjestöjen vaikutusvaltaa omassa valiokunnassaan ja sitä onko vaikutusvalta muuttunut:

”Kyllä se tähän asti on pysynyt ennallaan ja kyllä se aika voimakas on. Meillä on tyypillinen lakiesitys on tuolla kolmikannassa hyväksytty, ja se tulee sen jälkeen tänne. Ja kyllä niitä tietysti jonkun verran niihin tehdään muutoksia, mutta ne niin isot muutokset, niin ne on kyllä aika kiven takana, että eipä niitä hirveesti edes pyritä tekemään.”

Työmarkkinajärjestöillä on haastatteluiden mukaan siis edelleen suuri painoarvo suomalaisessa politiikassa. Tosin muutosta saattaa olla luvassa. Useat haastatellut pohtivat, mihin suuntaan tulevaisuudessa työmarkkinajärjestöjen rooli tulevaisuudessa kehittyy, kun yhteisestä tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta on haluttu luopua. Kun laajoja tupoja ei enää ole, valiokuntaan saapuvat esitykset eivät ole enää niin yksimielisiä. Tällöin järjestöt saattavat haluta vaikuttaa valiokunnan kautta vielä lopulliseen ratkaisuun. Tämä ei kuitenkaan aina sovi. Jos omaa kantaansa ei ole saanut hallituksen esitykseen, eivät hallituspuolueet tule sitä hyväksymään valiokunnassakaan, yksi haastateltu (8.10.2008) toteaa.

Hallituskokoonpano voi vaikuttaa myös järjestöjen painoarvoon. Eräs haastatelluista katsoo (9.10.2008), että esimerkiksi silloin, kun hallituksessa on vasemmistopuolueita, kuullaan valmistelussa työmarkkinajärjestöjä ja erityisesti työntekijäjärjestöjä enemmän. Tosin loppuun hän huomauttaa, että periaatteessa kaikkien valiokunnan jäsenten ehdotuksia kuultavista toteutetaan kuitenkin hyvin.

9.2. Oikeustieteilijät etulyönti asemassa muihin tieteen edustajiin

Valiokunnassa etsitään parhainta tietoa ja näkemystä asiaan, ja asiantuntijaksi päädytään usein valitsemaan tieteen edustaja. Kuten myös Holli ja Saari (2009, 52) totesivat, haastattelujen mukaan tieteen edustajat ovat usein oikeustieteilijöitä, erityisesti valtionvarain- ja lakivaliokunnassa. Yhtenä perusteena tälle valtionvarainvaliokunnassa annettiin se, että yleensä muut professorit tietävät lähinnä oman tieteenalansa sisällöstä kuin valtiovarainvaliokunnan harjoittamasta rahan allokoinnista. Myös lakivaliokunnassa muiden kuin juristien kuulemista pidetään harvinaisena. Muiden alojen tieteen edustajat saattavat käydä valiokunnassa virkansa puolesta, mutta muuten

valiokunnassa harvoin katsotaan käsiteltävän sellaista asiaa, johon haastateltujen mukaan esimerkiksi yhteiskuntatieteilijöillä olisi sanottavaa. Lisäksi yhteiskuntatieteilijöiden sijaan voidaan kuulla kansalaisjärjestöjä, kuten yksi haastateltavista totesi. Lakivaliokunnasta haastatellun mukaan valiokunnassa ei juuri muiden tieteiden edustajia ole kuultavana:

”Oletko huomannut, että käykö teillä muitakin kun oikeustieteilijöitä?

No erittäin harvoin, erittäin harvoin. Silloin meillä täytyy olla joku vaikka perustuslaillinen ongelma tai halutaan kyseenalaistaa sitä jollakin tavalla ja silloin pyydetään vähän laajempi kirjo. Mutta ei kyllä, minulle ei tule mieleen, että olisi jotain spesifiä aihealuetta tai alaa tieteellisesti katsottu sillä tavalla, että se olisi ollut just jostain muualta.”

9.3. Vaikea valinta keskus- tai sen alajärjestön välillä

Asiantuntijoiden valinnassa on tärkeää yhtenä seikkana edustavuus. Jotta valiokunta saa nopeasti hyvän yleiskuvan esityksestä, yksittäisten ihmisten tai alajärjestöjen kutsumisen sijaan valiokunta kuulee usein kattojärjestöä. Alajärjestöihin verrattuna kattojärjestön voidaan olettaa edustavan kaikkien sen alajärjestöjen yhteistä linjaa. Lisäksi keskusjärjestön kutsuminen valiokuntaan lienee helpompaa kuin yksittäisen henkilön etsiminen, sillä järjestö voi itse päättää kuka heillä tietää parhaiten aihealueesta. Tosin valinta ala- ja keskusjärjestön välillä ei ole aina yksiselitteinen, sillä keskusjärjestön alainen kenttä voi olla pirstaloitunut. Alajärjestöillä voi olla keskusjärjestön näkemyksistä poikkeavia kantoja tai syvällisempi osaaminen spesifistä aiheesta.

Välillä kattojärjestön eteenpäin ajama kompromissikanta onkin liikaa. Yhden haastatellun (9.6.2008) mukaan sähköposti toimii hyvänä seulana, jonka kautta kuulee, mikäli kattojärjestön näkemys poikkeaa liikaa alajärjestön kannasta. Tällöin kuulemista voidaan laajentaa lisää. Usein kuitenkin valiokuntaneuvosten rooliksi jää valita tasoista sopiva, haetaanko esimerkiksi ruohojuuritason kokemusta vai laajempaa yhteiskunnallista näkemystä. Yksi haastatelluista (16.6.2008b) kommentoi asiaa seuraavasti:

”Jos minä mietin muutoin laajemmaltikin järjestökenttää, niin se onkin vähän tasapainon hakemista. Toisaalta keskusjärjestöjen kuuleminen voisi kattaa sen koko kentän, mutta taas koska sen alla on paljon yksittäisiä, niillä on ehkä jotain omaa viestiä vielä sanottavanaan. Että hukkuuko se sinne vai pitäisikö sitten sen lisäksi kutsua niitä alayhdistyksiä taikka tietyn sektorin, tietyn alan järjestöä, miten minä sanoisin, alajärjestöä vai kutsua suoraan heitä ja sitten ei kutsukaan keskusjärjestöä. Et tämän miettiminen ihan oikeasti, että me joudutaan miettimään näitä.”

Toisaalta kattojärjestön kuultamista puoltaa myös sen laaja edustavuus. Yhtä keskusjärjestöä kuulemalla valiokunta voi olettaa kuulevansa samalla kaikkia se alajärjestöjä. Mikäli kattojärjestöä ei kuulla, valiokunta voi joutua kuulemaan useampia pienempiä järjestöjä, jotta kuuleminen saadaan riittävän kattavaksi ja tasapuoliseksi. Tämä on hankalaa sovittaa yhteen tiukkojen aikataulujen kanssa, vaikka toisaalta esimerkiksi monimuotoisella ja hajanaisella sektorilla voi olla vaikea puhua yhden edustajan kautta. Haastatteluissa esitettiin ajan puutteen olevan ratkaiseva tekijänä sille, miksi kuultavien kirjo ei ole niin laaja ja siten asian käsittely jätetään abstraktimmalle tasolle. Laajasta näkökulmasta harjoitettu politiikka on toisaalta perustelua, sillä lainsäädäntö ei voi ikinä vastata tarkkaan jokaista muuttuvaan tilannetta. Toisaalta hyvä keino olisi johtaa abstraktitaso vasta kaikesta saadusta tiedosta yhteenvedon omaisesti, jolloin säädösten konkreettinen puoli olisi myös tunnettu.

9.4. Vähemmistöjen tulee organisoitua tiukemmin

Tutkimuksen haastatteluissa erityistä huomiota onkin haluttu kiinnittää siihen, miten valiokunnat toteuttavat tasa- ja monipuolisuutta. Haastatteluissa on yritetty kartoittaa sellaisia myös ryhmiä, joiden huomioiminen asiantuntijakuulemisissa ei välttämättä ole aina itsestään selvää. Jotta asiantuntijakonsultaatioita voidaan kehittää eteenpäin, on etsittävä sellaisia seikkoja tai ryhmiä, joiden huomioimisessa saattaa olla parantamisen varaa. Juuri tällaisten asioiden löytyminen voi auttaa valmistelun laadun parantamisessa, kuin esimerkiksi tieto siitä kuinka paljon ministeriön edustajia valiokunnassa vierailee.

Tutkimuksessa on kiinnostuttu siitä, miten heikommin organisoituneemmat ihmisryhmät pääsevät osallistumaan valiokunnassa. Tällaisilla ryhmillä voi olla valtaväestöstä poikkeava etninen tausta tai uskonto, sukupuolinen suuntautuminen, terveydentila tai vamma tai ikä. Valiokuntatyöskentelyssä pyritään kuulemaan tahoja monipuolisesti, mutta kuitenkin esityksen määrittämältä alalta. Kiireiset valiokunnat eivät halua hukata aikaansa, ja siksi asiantuntijoiksi pyritään hankkimaan vain selvästi oleellisia tahoja. Aihealueen tiukka rajausta näkyy esimerkiksi vähemmistöjen kuulemisessa, joita kuullaan yleensä vain, jos asia suoraan koskee niitä.

Voidaan olettaa, että joskus valiokuntien käsittelyyn tulee esityksiä, jotka koskettavat silloin tällöin vähemmistöjä. Tällöin tasapuolisuus ja monimuotoisuus kuulemisissa saattaa joutua testiin. Esimerkiksi maahanmuuttajat ovat yksi kasvanut vähemmistö, joiden kuulemiseen vielä sisältyy

omat haasteensa. Vaikka monia suoraan maahanmuuttoon tai maahanmuuttajiin liittyviä asioita ei käsitellä tutkimuksen keskiössä olevissa valiokunnissa, voitaisiin vastausten perusteella päätellä, ettei maahanmuuttajiin vaikuttavia asioita käsitellä lähes ollenkaan. Valiokuntien jäsenet erityisesti valtionvarain- tai lakivaliokunnassa totesivat, ettei maahanmuuttajatahoja ole kuultu valiokunnassa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa tätä hajanaista ryhmää on kuultu välillisesti, esimerkiksi eri virastojen kautta. Ongelmana onkin juuri vähemmistön sisäinen kirjavuus ja järjestyneisyyden puute. Mikäli asianosaisia haluttaisiin kuulla suoraan, on vaikea löytää sellaista tahoa, joka pystyisi edustamaan ryhmää tai edes suurta osaa siitä:

”Maahanmuuttajat on muuten aika ongelmallinen ryhmä. Me yritetään aina välillä kuulla niitä, mutta ei ole ensinnäkään kovin helppoa löytää niiden järjestöjä. Niillä ei ole kattavia sellaisia järjestöjä, jotka edustaisi. Niillä on jotain venäläisten järjestöjä. On jotain muita tällaisia yksittäisiä maahanmuuttajaryhmää koskevia järjestöjä, ja me ollaan joskus niitä kuultu. Mutta se on niin hirveän ongelmallinen ryhmä, koska se ei ole niin järjestäytyneet selkeä taho, jota olisi helppo kuulla, jolla olisi yksi ääni, joka puhuisi niiden puolesta. Ne on ihan oikeasti ongelma. Aina välillä kun me tarvittaisiin, niin on kauhea metsästys, että ketä me tänne saadaan ja edustaako ne nyt kovin kattavasti tätä. Sitten on vielä tämä ikään kuin kommunikaatio-ongelma, että ne eivät välttämättä osaa esittää asiaansa sillä tavalla, että se palvelisi sitä mitä me ollaan hakemassa. Se on oikea ongelma. — Me tarvitaan sitä tietoa kyllä, mutta sitä on vaikea saada.” (19.6.2008)

Se, ettei maahanmuuttajaryhmiä kuulla suoraan ei välttämättä tarkoita, ettei heitä koskevia asioita milloinkaan käsiteltäisi. Kuten sanottu, tutkimuksen ulkopuolella oleva hallintovaliokunta käsittelee suoraan aihealueen esityksiä, mutta odotettavasti kasvavan ihmisryhmän asioita lienee esiintyvän myös muissa valiokunnissa. Maahanmuuttajien, kuten myös muiden vähemmistöjen, kuulemisessa saattaa olla haasteena yhdistelmä tiukasta aikataulusta, asian käsittelyn rajaaminen välittömästi suoraan osallisiin ja tunnettuuden puute. Lisäksi käsittelyyn voi vaikuttaa tiettyjen vakiotahojen lähes automaattiselta vaikuttava valiokuntaan kutsuminen. Tällöin vähemmistöryhmien edustajien kutsuminen voi vaikuttaa joltain, mikä on ylimääräistä tavallisen käsittelyn päälle tulevaa, eikä sellaiseen ole aina resursseja. Normaalista menettelystä poikkeaminen, vaikutusten laajempi arviointi ja sopivien kuultavien harvointi ei liene optimaalista hektisen valiokunnan työskentelyyn.

Tulevaisuudessa esimerkiksi maahanmuuttajien kuuleminen saattaa yleistyä myös muihin valiokuntiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan voisi olettaa olevan kiinnostunut esimerkiksi ulkomaisen työvoiman hankkimisesta Suomeen ja vähemmistön työelämään integroimisesta sekä erityisesti ryhmän tasa-arvoisesta kohtelusta. Muutokset ovat kuitenkin hitaita ja niiden pitää tapahtua eri sektoreilla. Myös hajanaisen vähemmistöryhmän olisi löydettävä jonkin asteinen

yhtenäisyys ja organisoiduttava yhteiskunnallisesta, jotta sen sanoma kantautuisi poliittisille päättäjille.

Yleensä erilaisten vähemmistöjä edustavia järjestöjä kuitenkin kuullaan haastattelujen mukaan, vaikkakin valtionvarainvaliokunnassa vähemmän. Vähemmistöjen, kuten seksuaalisten vähemmistön, etnisen tai uskonnollisen vähemmistöjen edustajia voidaan kutsua, mikäli käsiteltävä asia koskee heitä suoraan. Yhden haastattelun mukaan jopa vammais- ja eläkeläisjärjestöt ovat suhteellisen hyvin organisoituneet, mutta harmaita hiuksia valiokunnat saavat ihmisryhmistä, joiden etua ei kukaan oikein aja. Tällaisia ovat esimerkiksi syrjäytyneet, moni- tai päihdeongelmaiset.

Valtio pyrkii oletettavasti auttamaan tämänkaltaisia väestöryhmiä, mutta tässä tapauksessa usein suoraan kuulematta heitä. Tällöin joudutaan jälleen turvautumaan toisen käden tietoon vähemmistön tarpeista ja toiveista. Asiakaskeskeinen lähestymistapa voi jäädä huteraksi ja monesti poliittisten muutoksen tulokset nähdään vasta pitkällä viiveellä. Toisaalta valiokunnassa toimivia ei voida syyttää vähemmistön järjestäytymisen puutteesta, ainut mitä valiokunnassa voidaan tehdä, niin on selvittää onko sellaista tahoja olemassa, joka voisi tarvittaessa ajaa hiljaisen vähemmistön asiaa luotettavasti. Järjestöjen tunnettuus on tässä merkittävässä asemassa.

Kansanedustajilla ja heidän valiokunnillaan on kuitenkin rajoitetut resurssit. Siten haastatteluissa korostui, että heidän tulee myös voida luottaa viranomaistahoihin ja heidän yleisiin päätelmiinsä vähemmistöjen eduista. Toisaalta yhden haastateltavan (11.6.2008b) mukaan ministeriöiden edustajien kuuleminen on kuitenkin niin yleistä, että on mukava kuulla välillä esimerkiksi järjestön tai maakuntien edustajien näkökantaa. Toisen haastatellun (9.6.2008) mukaan kansalaisjärjestöt saattaisivatkin tulevaisuudessa saada enemmän vaikutusvaltaa. Hänen mukaansa kansalaisjärjestöt ovat lunastaneet paikkansa valiokunnassa laadukkailla lausunnoilla. Kannanotot ovat olleet perusteluja ja siten nostaneet ryhmän arvostusta.

9.5. Sukupuolikysymykset harvoin esillä

Aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että valiokunnissa kuullaan yleisesti enemmän miessukupuolta (Holli ja Saari 2009, 58). Vuonna 2005 naisasiatuntijoiden konsultaatioita oli keskimäärin kolmannes (33,9 %) ja miesten loput kaksi kolmasosaa (66,1 %). Tämän tutkimuksen valiokunnista valtionvarain- ja lakivaliokunta kuulivat naispuolisia asiantuntijoita alle keskiarvon

(VaV 29,75%/ LaV 29,2%), kun työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ylsi lähes tasavertaisiin lukuihin (TyV 42 ,5%). (Mt.) Alhainen keskiarvo saattaa heijastaa yleistä työelämää, jossa perinteisesti miehiä on enemmän johtajien asemassa. Jos ajatellaan, että naisten ja miesten näkökulmat poikkeavat toisistaan joissakin asioissa, asiantuntijakuulemisten sukupuolten epätasapaino on haitallinen.

Tämän tutkimuksen haastatteluissa tiedusteltiin myös, miten valiokunnissa otetaan sukupuoleen liittyvät seikat huomioon. Haastateltavilta kysyttiin, miten valiokunta kuulee mies- tai naisjärjestöjä, nais- tai miestutkimuksen edustajia tai pyritäänkö sukupuolten tasa-arvoon asiantuntijoita pyydettyä. Vaikka haastateltavat usein korostivat pyrkivänsä asiantuntijoiden kuulemisessa monipuolisuuteen, monesti asiantuntijan sukupuolta ei erikseen katsota aiheelliseksi ottaa huomioon. Tärkeämpää on, että asiantuntijalta saadaan paras mahdollinen tieto (ks. myös Holli & Saari 2009 54–55). Tämä on sinällään tärkeä periaate, mutta yhtä merkittävää on pohtia, voidaanko naisilta tai miehiltä saada oleellista erilaista tietoa.

Toisaalta monet valiokunnan käsittelemistä asioista ovat luonteeltaan teknisiä, jolloin esityksen sisältöön ei välttämättä puututa, eikä asiantuntijan sukupuoleen kiinnitetä huomiota. Lisäksi sukupuoleen voi olla hankalakin puuttua, mikäli alan arvostetuimmat henkilöt edustavat vain toista sukupuolta. Pienemmissä työyhteisöissä valiokunnan käsittelemään asiaan voi olla perehtynyt vain yksi henkilö, jolloin ei ole valinnan varaa asiantuntijaksi lähetettävästä. Lisäksi valiokuntaan monesti kutsutaan jokin taho ennemmin kuin yksittäinen henkilö. Tällöin taholle jää päätettäväksi kenet he lähettävät, eikä valiokunta sinällään pyri vaikuttamaan asiantuntijoiden sukupuoleen (ks. myös Holli & Saari 2009, 54–55).

Sukupuoleen liittyviin kysymyksiin asiantuntijavalinnoissa ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota erityisesti valtionvarain- tai lakivaliokunnassa. Haastateltavat painottivat, että asiantuntijat kutsutaan valiokuntaan asemansa ja erikoisosaamisensa vuoksi, ei sukupuolen vuoksi. Myöskään naistutkimuksen tai kriittisen miestutkimuksen asiantuntijoita ei ole käytetty valiokunnissa. Eräs arvio lakivaliokunnan käyttämien asiantuntijoiden sukupuolijakauman johtuva alan miehisyydestä, esimerkiksi lakivaliokunnassa kuultiin paljon poliiseja. Lisäksi yhden lakivaliokunnassa työskentelevän mielestä rikoslainsäädäntöä laatiessa tulee toimia neutraalisti, eikä käsittelyssä erotella sukupuolia. Toisen samaisessa valiokunnassa työskentelevän yhtenevä näkemys oli, ettei eduskunnassa anneta tasa-arvokysymyksille suurta painoarvoa, mutta kannan perusteet olivat erilaiset. Hänen mukaan eduskunnan toimintakulttuuri on edelleen konservatiivinen, eikä siihen

kuulu sukupuolen nostaminen tapetille. Toisaalta hän nosti kuitenkin esiin sen, kuinka haasteellista sukupuolinäkökulmaa on löytää lakivaliokunnan käsittelemistä asioista. Vuonna 2008 lakivaliokunta antoi mietintöjä esimerkiksi oikeusapulain muuttamisesta, käräjäoikeuksien kokoonpanosta ja alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta.

Kysyttäessä miten valiokunta huomio sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tai seksuaalivähemmistöjen kuulemisen muutamassa vastauksessa aihetta tarjotaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. Joskus on selvää, etteivät nämä seikat suoraan aina liity oman valiokunnan toimintaan. Yhtä selvää lienee, että joskus minkä tahansa valiokunnan käsiteltäväksi voi nousta asioita, joilla on suoria tai välillisiä vaikutuksia erilaisiin ihmisryhmiin, kuten esimerkiksi miehiin tai homoseksuaaleihin. Kuulemisten rutiininomaisuus ja ajanpuute voi haitata näiden näkökulmien löytämistä, mutta sukupuolten tasa-arvon tai vähemmistöjen asemasta huolehtimista ei voida rajata vain yhdelle valiokunnalle. Kuvaavasti monille haastatelluille sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen oli vierasta ja siten käytännön toteuttaminen on tuskin onnistunut niin hyvin kuin hallituksen ohjelmassa on haluttu. Silloisen hallituksen ohjelman mukaan (Vanhanen II/19.4.2007) sukupuolten tasa-arvoon tulee pyrkiä valtavirtaistamalla sukupuolinäkökulma kaikkiin politiikan ja sen tekemisen aloihin.

Työ ja tasa-arvovaliokunnassa haastattelujen mukaan kuullaan esimerkiksi nais- ja miesjärjestöjä ja siten pidetään tasa-arvonäkökulmaa esillä (vrt. Holli 2012). Tosin sukupuolinäkökulman esillä pitäminen vaikuttaa tapahtuvan suhteellisen harvoin johtuen myös siitä, että suoranaisia tasa-arvokysymyksiä käsitellään valiokunnassa vain todella vähän. Lisäksi nais- tai miesjärjestöjä saatetaan kuulla vain suoraan tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä, eikä niinkään koskien työelämää. Tämä voi myös heijata tasa-arvokysymysten vierautta, vaikka usein tasa-arvoasiat näkyvät konkreettisesti juuri työlainsäädännössä. Onkin varsin erikoista, että valiokunnassa, jonka jo nimen mukaan kuuluu vasta tasa-arvoasioista, käsittelee niitä vain harvoin. Jos sukupuolivaikutuksia ei huomioida sen alan valiokunnassa, voidaan pohtia huomioidaanko niitä missään.

10. ASIANTUNTIJOIDEN VAIKUTUSVALTA VALIOKUNNASSA

10.1. Asiantuntijakuulemiset perehdyttävät teemaan

Asiantuntijalta odotetaan ytimekästä ja selkeää esiintymistä. Tärkeää on, että asiantuntija esittää asiansa lyhyesti paneutuen suoraan esityksensä ydinkohtiin. Vaikka asiantuntijalta odotetaan perehtyneisyyttä, valiokunnalle pitää pystyä esittämään asian ymmärrettävästi. Viesti on saatava perille siten, että se voidaan käsittää ilman syvällistä asiaan omistautumista. Taas suoraan paperista lukeminen aliarvioi valiokuntalaisia, monet haastatellut totesivat kyllä olevansa lukutaitoisia. Haastatellut toivovat asiantuntijan puhuvan kansantajuisesti, jotta asia ei jää epäselväksi. Mikäli esiintyminen on onnistunut, se parantaa todennäköisyyttä, että asiantuntija kutsutaan valiokuntaan uudelleen kuultavaksi. Myös yleinen tunnettavuus voi auttaa niin järjestöjä kuin yksityishenkilöitäkin, sillä asiantuntija saatetaan kutsua julkisen esiintymisensä ja kirjoitustensa perusteella.

Haastateltavien mielestä hyvä asiantuntija pystyy vaikuttamaan valiokuntaan erittelemällä käsiteltävän esityksen vaikutukset ja mahdolliset ongelmakohdat konkreettisesti. Lakiesityksen puutteiden osoittaminen saattaa johtaa käytännön toimiin valiokunnassa. Toisaalta asiantuntijoiden tehtävä on tiedon esittämisen lisäksi tuoda myös oma näkökantansa tunnettavaksi. Jokainen kuultava taho lähestyy käsiteltävää esitystä omasta lähtökohdastaan, ja intressit yhdistelemällä valiokunta pystyy tekemään niistä yhteenvedon. Toisinaan asiantuntijoiden erilaiset näkökulmat voi toimia kimmokkeena uusille ajatuksille. Välillä kuulemisten tuomaa parasta antia on, jos asiantuntijat keskenään alkavat väitellä. Tällöin valiokunta saa tietoa siitä, mitkä ovat kaikkein hankalimpia kysymyksiä vaikuttamassa taustalla ja mitkä seikat riitelevät keskenään.

Valiokunta haluaa kuulla asiantuntijoita, jotta valiokuntalaiset perehtyvät aiheeseen ja pääsevät käsiksi siihen, mitä esitys eri toimijoille tarkoittaisi. Tosin esimerkiksi valtionvarainvaltiokunnan toiminta perustuu haastattelujen mukaan rahanjakoon, ei niinkään lainsäädännöstä päättämiseen. Tällöin valiokunnan alajaostoissa voidaan kuulla jotakin intressitahoa, jos se haluaa perusteluita sille, miksi rahaa pitäisi osoittaa eri lailla. Ja ”rahaa osaa pyytää jokainen”, totesi yksi haastatelluista (8.10.2008). Valtiontaloudesta vastaavana valtionvarainvaliokunnassa ei loppuen lopuksi kuulla paljoa myöskään kansalaisjärjestöjä. Toisaalta niitä kuullaan jo virkamiestasolla ministeriöissä, ja tällainen kaksi kertaa kuuleminen oli toisen haastatellun (11.11.2008) mukaan turhaa päällekkäisyyttä ja tehotonta ajankäyttöä.

Osan haastateltujen vastakkaisen näkemyksen mukaan asiantuntijoiden kuunteleminen ministeriöiden lisäksi myös valiokunnassa on järkevää. Sillä on tarkoitus varmistaa, että valmistelu etenee haluttuun suuntaan ja että se on tehty oikein. Esimerkiksi joskus annettu hallituksen esitys voi olla ministerin oma henkilökohtainen operaatio. Siten esityksen käytyä poliittisen ”suodattimen” läpi, valiokunnassa selviää, voivatko kaikki tahot sitoutua siihen. Haastatteluissa korostuivatkin hallituksen ja opposition keskinäiset roolit, jossa hallitus viime kädessä päättää miten asiassa edetään. Yksi haastatelluista (17.11.2008) kyseenalaisti asiantuntijakuulemisten merkitystä, sillä hallituksen esityksiin ei ole aina puuttumista. Vaikka kattavat asiantuntijakuulemiset eivät puoltaisi hallituksen esitystä, se ei välttämättä riitä kumoamaan poliittista tahtoa, vaan hallituksen linjasta saatetaan pitää kiinni palautteesta huolimatta.

Haastatteluiden mukaan asiantuntijakuulemisista kuitenkin pidetään, sillä ne avaavat aihetta paremmin kuin virallisesti muotoiltu esitysehdotus ja paljastavat ristiriidat sekä erilaiset näkökulmat. Asiantuntijakuulemisessa kansanedustajat voivat lisäksi kysellä vierailijoilta ja siten päästä asiaan paremmin käsiksi kuin mitä ehkä paperilla on mahdollista. Jo ministeriössä asian valmisteluun osallistuneiden kuulemista perusteltiin myös merkittävänä tiedonhankinnan väylänä. Asian valmistelussa kuullut tahot ovat hyvä pohja valiokuntakuulemisille siinä mielessä, että valiokunta saa kuultavaksi tällöin varmasti tahoja, jotka ovat asiaan perehtyneitä alusta alkaen.

Tosin mikäli ei ole ollut mukana valmistelun aikaisemmissa vaiheissa, kansalaisjärjestölle tai muulle pienelle yhteisölle haasteita voi asettaa nopea aikataulu. Kutsu valiokuntaan voi tulla muutaman päivän varoituksella, mikä ei jätä paljoa aikaa perehtyä käsiteltävään esitykseen. Ulkopuolisilla voi olla epäsuotuisat lähtökohdat vaikutustyöhön. Kuulemalla yhä uudelleen samoja tahoja voidaan ulkopuolelle sulkea toistuvasti muita. Lienee mahdollista, että rutiinien noudattaminen voi johtaa samojen tahojen automaattiseen, jopa turhaan, kuulemiseen. Rutiinit auttavat käsittelyä, mutta niiden ravistelu lienee välillä paikallaan. ”Vakiokaartin” tarkastaminen ei tuota aina muutoksia, mutta on oleellista tiedostaa, ettei käsittelyn ulkopuolelle jätetä toistuvasti oleellisia tahoja. Haastatteluiden mukaan valiokunnissa saatetaankin huomata, että ministeriön valmisteluvaiheessa jokin taho on jäänyt kuulematta tai kuuleminen on ollut liian suppea. Tällöin valiokunnan toiminta saattaa paikata valmistelun puutteita kuulemalla lisää asiantuntijoita. Lisäksi valiokunnan kuulemisissa saatetaan kerrata ehdotuksia, joita asian valmistelussa on jo esitetty, mutta jotka on päätetty jättää esityksen ulkopuolelle. Valiokunta saa siten uuden mahdollisuuden

harkita hallituksen ehdotusta ja sen rajauksia. Tällöin voidaan vielä kerran tarkistaa, että hallituksen valittu linja on oikea.

”Kuinka paljon se vaan toistaa aiempaa lausuntokierrosta ja valmistelua?

No kyllä se aika paljon toistaa sitä. Mutta toisaalta se on ihan tärkeä jo tiedon saamisen kannalta. Ja myös sillä tavalla, että se kirjoitettu teksti ei välttämättä avaudu samalla tavalla kuin, että ne henkilöt tulevat kertomaan asiasta suullisesti. Jolloin heille voi myös sitten valiokunnan jäsenet esittää kysymyksiä ja se on tärkeä tiedonhankintatapa. Usein on varmaan valmisteluvaiheessa sillä tavalla, että siellä on erilaisia näkökulmia esityksiä tehty, mutta ei kaikkia ole voitu ottaa huomioon. Jolloinka ne sitten tulevat vielä kerran valiokuntavaiheessa, samat uudet ehdotukset, vielä esitettyä. Silloin tietysti valiokunnalla on hyvä tilaisuus sitten vielä kerran punnita, että ovatko ne relevantteja vai onko tämä ratkaisu mihin hallitus on tässä esityksessään päätenyt perusteltu.” (16.6.2008b)

Asiantuntijakuulemisissa saattaa kuitenkin nousta esiin seikkoja, jolloin valiokunta joutuu pyytämään vastineen asiaa valmistelleelta ministeriöltä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi jos asiantuntija osaa kertoa lakiesityksen haitallisista sivuvaikutuksista tai yhtymäkohdista, joihin esityksessä ei ole riittävästi puututtu. Tämän jälkeen valiokunta voi vielä harkita, haluaako se tehdä muutoksia esitykseen. Tässä suhteessa kansanedustajien toivo tiiviistä, ytimekkäistä ja konkreettisesta asiantuntijaesiintymisestä on ymmärrettävä. Sellainen asiantuntija, joka antaa valiokunnalle konkreettisia perusteita korjata esitystä, on valiokunnalle arvokas.

Haastatteluiden perusteella voidaan nähdä kansanedustajien nojaavan pitkälti asiantuntijakuulemisiin asiankäsittelyssä, mikäli poliitikko ei itse ole kyseisen aiheen erityistuntija. Erityisesti juuri varsinaiset valiokuntakuulemiset nähdään kirjallisia lausuntoja tehokkaampana. Siten asiantuntijakuulemisten panos on oleellinen, sillä heidän kauttaan valmisteluissa havaitaan puutteita.

Jos valiokunnalla on ollut esitykseen huomauttamista asiantuntijakuulemisten jälkeen, esityksen laatinut ministeriö antaa esiin nostetuista seikoista kirjallisen selvityksen. Lisäksi ministeriön edustaja saattaa tulla myös kertomaan valiokunnalle, miksi esitystä ei voida muuttaa tai vastaavasti miten sitä voidaan muuttaa, kuten asiantuntijalausunnossa on esitetty. Haastattelujen mukaan valiokunnat eivät kuitenkaan käytännössä tee usein merkittäviä lakimuutoksia tällä perusteella, ilman vastinministeriön myöntymistä. Yksi haastateltavista (16.6.2008a) muistutti, että menettely hoidetaan yhteistyössä. Esimerkiksi valtionvarainvaliokunnalla on mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi täydentävään rahoitukseen. Jos asiantuntija pystyy tuomaan esille selkeän epäkohdan ja tarvittavat perusteet, on mahdollista saada tarkoitukseen tarvittava summa.

10.2. Asiantuntijan esiintyminen on ratkaisevaa

”Kyllä, jos on selkeä asiantuntija niin sillä on enemmän vaikutusta, jos mussuttaa omiaan, niin se on ihan selvä, ettei me jakseta kuunnella.” (4.11.2008)

Perusteita on monia, miksi valiokuntaan valitaan juuri ne tietyt asiantuntijat. Tärkeää valiokuntatyöskentelyn kannalta kuitenkin vaikuttavuutta lisää erityisesti asiantuntijan substanssiosaaminen. Varmin kuultava onkin ministeriöistä, jossa esitys on valmisteltu, sillä niiden voidaan olettaa tuntevan asian parhaiten. Asiantuntijoista ministeriön edustajat, jotka ovat esitystä valmistelleet, ovat merkittäviä kuultavia. Heidän tietoonsa luotetaan ja sanalleen annetaan painoa. Toisaalta yksi haastatelluista näki ministeriön edustajissakin eroja, ja kutsui heitä ”reppanoiksi”, koska he joutuvat pidättäytymään hallituksen kannassa (4.11.2008).

Samalla kuitenkin mikä muu tahansa asiantuntijataho voi nousta tärkeäksi ja saada puumerkkinsä mietintöön, mikäli tämä kykenee osoittamaan esityksestä selvän puutteen tai virheen ja jopa esittämään, miten asia korjataan. Osa haastateltavista toi esille sen, kuinka kuulemisissa arvostetaan enemmän asiantuntijoiden tuomaa *tietoa* kuin pelkkiä mielipiteitä. Yhden haastatellun (8.10.2008) mukaan valiokunnassa ei mielipiteillään todennäköisesti saa tahtoaan läpi, sillä varsinainen intressien sovittelu on tehty jo valmisteluvaiheessa ministeriössä, eikä tässä tapauksessa hallituksen esitystä haluta ohittaa.

Valtionvarainvaliokunta nimittäin jakaantuu eri jaostoihin, jossa käsitellään eri politiikan sisältöjä tarkemmin. Kokonaisessa valtionvarainvaliokunnassa kuullaan asiantuntijoita vain tietyissä asioissa ja silloin he ovat usein ministeriöiden virkamiehiä. Taas sen alaisessa verojaostossa korostuu haastattelujen mukaan vero-oikeuden professorien rooli asiantuntijoina, jotka ”lappaa siellä jatkuvasti”. Yhtenä perusteena heidän merkittävälle roolille oli laajempi näkökulma. Siinä missä kansalaisjärjestö tai muu etujärjestö katsoo asiaa vain omasta kapeasta näkökulmastaan, verotukseen perehtyneillä professoreilla on kattavampi lähtökohta tarkasteluun. Järjestöjen lausunnot voivat olla toisistaan irrallisia ja yhteen seikkaan keskittyviä siinä missä professoreiden nähdään antavan asiasta kokonaisvaltaisemman kuvan. Painoarvoerot näkyvät siinä, että lausuntoja luetaan huolellisemmin ja heihin suhtaudutaan vakavammin. Tällöin kokemus, maine ja arvostus saavat asiantuntijan vaikutusvaltaisempaan asemaan.

Tosin kaikki haastatellut eivät olleet sitä mieltä, että asiantuntijan tausta sinällään vaikuttaa kuulemiseen, vaan he painottivat enemmän osallistumisen onnistumista. Sillä mikä on asiantuntijan

sukupuoli, ikä tai esimerkiksi etninen tausta, ei tuntunut olevat niin paljoa merkitystä, vaan hyvä ilmaisukyky ja vahvojen perusteluiden esittäminen korostui haastatteluissa. Yhden haastatellun mukaan liian hermostunut esittäminen voi pilata hyvänkin lausunnon (9.6.2008). Kun asiantuntija osaa tiiviisti ja itsevarmasti esittää olennaisen sekä lopuksi vastata valiokunnan kysymyksiin, se voi luoda uskottavuutta yli muiden seikkojen. Toisaalta itsestään ei sovi kuvitella liikaakaan, vaan esiintymisen tulee olla luontevaa.

Kysyttäessä onko nais- ja miesasiantuntijan sanalla erilaista painoarvoa, haastateltavat painottivat useimmiten asian osaamista sinä ratkaisevana tekijänä. Taitavan esiintymisen lisäksi substanssi on oltava hyvin perusteltavissa. Asiantuntijan sana saa lisää painoarvoa, kun tämä kykenee osoittamaan virheen tai olennaisia puutteita esityksessä:

”Onko asiantuntijatahojen välillä painoeroja siinä arvostuksessa tai ovatko jotkut ryhmät arvostetumpia kuin toiset?

No ei oikeastaan. Melkeinpä se vaikuttaa, että miten asiantuntija itse esittää asiansa. Jos se esittää asiansa mahdollisimman selkeästi ja lyhyesti, ja vielä kirjallinen lausuntokin on lyhyt. Koska meillä on niin valtavasti asioita, vaikka me paneudutaan. Mutta kuitenkin kyllähän se viesti ja sanoma menevät selkeämmin perille, että jos se on selkeä ja ytimekäs. Ja että siinä on just suoraan se ongelma selkeästi esille nostettuna, niin melkeinpä sen asiantuntijan oma esiintyminen on se ratkaisevin.” (23.5.2008)

Paljon on siis kiinni asiantuntijasta itsestään, sillä osa haastateltavista totesi, ettei valiokuntaa kutsuta vain muodollisuuksien takia. Valiokuntaan kutsutaan, jos on oikeasti asiantuntemukselle tarvetta. Jos sitä ei kuulemisessa saada tai asiantuntija esiintyy muuten huonosti, kutsua ei välttämättä esitetä toistamiseen. Muutaman päivän varoitusajalla valiokuntaan kutsuttu asianvalmistelusta ulkopuolinen taho voikin olla tiukan paikan edessä, sillä odotukset asiantuntijoita kohtaan ovat lähtökohtaisesti korkea. Vaikka on ymmärrettävää, että valiokunnan jäsenet haluavat kuulla hyvin jäseneltyä tietoa käsittelemästään aiheesta, voidaan ajatella, että esimerkiksi ensikertalaiselle asiantuntijalle valiokunnan kirjoittamattomissa odotuksissa on paljon täyttämistä. Uudet tai harvaan käytetyt asiantuntijatahot eivät liene tietoisia kaikista piilotoiveista, jota heiltä odotetaan ja kuitenkin yksi "huono" esiintyminen, saattaa johtaa siihen, ettei tahoja tulla enää kutsumaan uudelleen asiantuntijaksi.

10.3. Eri asiantuntijoihin suhtaudutaan eri tavalla

Asiantuntijan painoarvo koostuu siis pitkälti siitä, miten hyvin hän pystyy esittämään asiansa. Toisaalta ministeriöiden edustajien painoarvoa asiantuntijoina korostettiin sillä perusteella, että heillä on erilainen vastuu sanomisistaan. Virkavastuun alla ministeriön edustajan tulee pyrkiä kertomaan mahdollisimman totuudenmukaisesti esityksen kokonaiskuva. Koska heidän esitykseensä tulee voida luottaa, heidän lausunnolle voidaan antaa myös enemmän painoarvoa. Esimerkiksi yhden haastattelun (9.10.2008) mukaan taas kansalaisjärjestöjä kuultaessa niiden sanomisistaan pitää pystyä suodattamaan pois eturyhmä näkökulma. Vastaavasti lakivaliokunnassa kuuleminen on painottunut yhden haastattelun mukaan ”kovaan” puoleen, eikä järjestöpuolelle hänen mukaansa anneta valiokunnassa aitoa asiantuntijan roolia.

Tämä herättää kysymyksen siitä, miten valiokunnassa määritellään puolueeton tieto. On varmasti totta, että intressitahot pyrkivät esittämään oman asiansa itselleen edullisesti. Toisaalta kaikki intressitahot katsovat yhteiskuntaa eri näkökulmasta, ja siten todellisuus voi näyttäytyä eri tavalla. Se mikä voi olla hyvä toiselle, voi olla haitaksi toiselle. Puhtaan ja intressivapaan tiedon olemassaolo voidaan kyseenalaistaa. Se, että osa tahoista nostetaan vaikutusvaltaisempaan asemaan sen takia, että heiltä kuulee oikean totuuden, voi olla harhaan johtavaa. Esimerkkinä tästä yhdessä haastattelussa mainittiin, että ministeriön edustajat ja tietyt tieteenharjoittajat pyrkivät esittämään tiedon objektiivisesti ja suodattamattomana ilman, että yrittäisivät ohjata päätöksentekoa mihinkään suuntaan.

”Niitä huippuasiantuntijoita, jotka tiedetään asemansakin vuoksi objektiivisiksi, pyritään kuuntelemaan hyvinkin tarkasti. Mutta monesti on niin, että jos ollaan sanotaan yhden näkökulman edustajan kanssa tekemisissä, niin ne voi olla hyvinkin mielenkiintoisia puheenvuoroja, mutta ne ovat vain osa totuutta. Jolloinka tavallaan ei välttämättä ole niin vaarallista, jos ei ihan joka sanaa kuule siinä mielessä.” (1.10.2008)

Tosin asiantuntijan painoarvo vaihtelee käsiteltävän aihealueen suhteen, ja siten esimerkiksi tasa-arvoa ajavilla järjestöillä voi olla enemmän vaikutusvaltaa niiden erityistietämykseen liittyvässä esityksessä. Eri politiikan aloja käsittelevät valiokunnat kuulevat luonnollisesti erilaisia asiantuntijoita, ja asiantuntijoiden painoarvot saattaa vaihdella riippuen siitä, missä valiokunnassa heitä kuullaan.

Myös lakivaliokunnassa yksi tärkeimpiä kuultavia ovat ministeriön edustajat, mutta painoarvoa on myös esimerkiksi vahvalla kuntasektorilla, kuten Suomen kuntaliitolla, ja työ- ja elinkeinoelämän keskusjärjestöillä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa painottuvat virkamiesten lisäksi juuri työmarkkinajärjestöt. Työmarkkinajärjestöjen roolia asiantuntijoina pidettiin merkittävänä heidän toimialallaan. Tähän vaikutti myös, että heillä on palkattuna eri sektoreiden ammattilaisia, jotka työkseen voivat perehtyä esitykseen, ja siten panostaa asiantuntijuuden laatuun. Isommalla järjestöllä on varaa rekrytoida enemmän henkilökuntaa, jolloin taustatutkimukseen ja vaikuttamiseen voidaan kohdentaa voimavaroja tehokkaammin. Yleensäkin järjestön koolla on väliä:

”Jos laitetaan vastakkain vaikka joku pieni kunta ja sitten Kuntaliitto, niin jos niiden mielipiteet ovat ihan erilaiset, niin voi olla helposti, että ajatellaan, että se Kuntaliitto on tässä varmaan enemmän oikeassa, sillä on laajempi näkemys asioihin.” (11.6.2008b)

Toisaalta sitten taas joidenkin järjestöjen, jotka liittyvät sukupuoleen tai seksuaalisuuteen, kuuleminen voi olla hankalaa. Kun kaikki edustajat eivät suhtaudu kyseisten järjestöjen kuulemiseen suurella innolla, järjestön vaikutusmahdollisuuden lopulliseen mietintöön tai lausuntoon kapenevat. Erään haastateltavan (19.6.2008) mukaan myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa osalla jäsenistöstä on ennakkoluuloja, joihin ei välttämättä edes asiallinen esiintyminen vaikuta. Toisaalta, jos taho esittää räväkän mielipiteen, lopputulos on vielä heikompi.

Toisaalta yksi valiokunnan jäsen katsoi, että tasa-arvon kanssa toimiviin viranomaisiin suhtaudutaan suurella vakavuudella. Myös alan tutkijat voivat tuoda vapaampaa näkemystä, sillä tieteenala on suhteellisen nuori. Haastatellun mukaan heiltä voi saada uudenlaista ajattelua, kun ”osaa vain oikein kuunnella”. Yleensä tutkijoiden roolia yksi valiokunnasta piti enemmän keskustelun herättäjänä ja epäkohtien paljastajana ennemminkin kuin akuutin ratkaisun tuojana.

Joskus asiantuntijoiden kuulemiset eivät vaikuta mihinkään, toisinaan paljon. Yksi haastatelluista (11.6.2008) nosti esiin tapauksen, jossa koko esitys oli laitettu uusiksi kuulemisten perusteella. Erityisesti asiantuntijan erimielisyys esityksen kanssa herättelee kuuntelemaan, haastateltava totesi. Tosin joskus asiantuntijakuulemiset vaikuttavat vain lausunnon tai mietinnön sisältöön, mutteivät ne aina muuta varsinaista esitystä. Valiokunta saattaa nostaa esille asiantuntijakuulemisissaan havaittuja seikkoja ilman kuitenkaan varsinaisia toimenpiteitä. Jos asiantuntijalla ei ole vaikutusta, mietintöjä tai lausuntoja laadittaessa asiantuntija jätetään huomiotta. Taas jos valiokunta olisi eri mieltä asiantuntijan kanssa, mutta tällä on painoarvoa, mietintöön voidaan kirjoittaa, miksi

valiokunta on päätynt toiseen ratkaisuun. Mikäli asiantuntijan esitystä vastakkaista näkemystä ei pidetä niin oleellisena, se voidaan sivuuttaa.

Vaikka on mahdollista, että asiantuntijat vaikuttavat esitykseen erityisesti löytämällä siitä puutteita, aina muutoksia ei synny mietintöön tai lausuntoon. Haastatteluissa kävi ilmi, että joskus ministeri voi halutessaan jyrätä omia ehdotuksiaan läpi. Vaikka useimmat asiantuntijat olisivat ehdotusta vastaan, se ei vielä muuta mitään. Hallituspuolueiden tulee olla yksimielisiä siitä, että esitystä voidaan muuttaa. Mikäli ministeri ei tingi esityksestään, hallitusrintaman täytyy pysytellä sen takana. Asiantuntijat viestintä perille saamiseksi mukaan tarvitaan siis vahvaa poliittista myötätuulta.

10.4. Asiantuntijakuulemiset kärsivät levottomuudesta

”Kuunnellaanko niitä asiantuntijoita oikeasti vai kuullaanko vaan kohteliaasti? Kuka kuuntelee, kuka ei. Kuka kirjoittaa jotakin tai räplää kännykkäänsä tai muuten vaan nukkuu. Tai kuka on krapulassa tai mitä kukin tekee. Se on vähän niin kuin koulussakin.”
(11.11.2008)

Haastatteluissa kävi ilmi, että valiokunnan työskentely ei aina ole hiljaista penkissä istumista. Edustajat saattavat tulla myöhässä ja lähteä kesken istunnon. Joskus kansanedustajia joudutaan kuuluttamaan saapumaan valiokuntaan paikalle päätösvaltaisuuden saamiseksi. Vaikka levoton tunnelma lienee nykyisen kiireisen työskentelevien yleinen vitsaus, valiokunnassa työskentelevien käyttäytyminen voi kertoa myös siitä, millä vakavuudella asiantuntijakuulemisiin suhtaudutaan.

Jo se, että saapuu paikalle kuulemiseen, voi kertoa arvostuksesta, sillä kansanedustajien on laitettava menojaan tärkeysjärjestykseen. Koska vaikuttavuutta on vaikea mitata suoraan, yhtenä osatekijänä sen arvioinnissa voidaan käyttää kansanedustajien käyttäytymistä asiantuntijakuulemisia kohtaan. Tällöin voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että merkittävä kuuleminen tai asiantuntija saa kansanedustajat tarkkaavaisiksi, kun taas yhdentekevä asia saa tarkkaavaisuuden siirtymään muualle. Aina asia ei luonnollisesti ole näin, mutta varauksella käyttäytymisestä voidaan tulkita vaikuttavuuden merkkejä. Esimerkiksi pelkästään kansanedustajien jatkuvien kiireiden vuoksi jo koko valiokuntatyöskentely voi kärsiä. Haastatteluissa nousi esiin huolenaihe siitä, saavatko valiokunnat ja asiantuntijakuulemiset tarvittavaa painoarvoa edustajien työkalenterissa.

”Jotkut saattavat lähteä pois. Minä itse pääsääntöisesti kuuntelen aina kaikkia asiantuntijoita. Olen kokouksen loppuun asti, mutta monen asiantuntijan kuulee sanovan, että sieltä häipyä väkeä. Kansanedustajat ovat hirveän kiireisiä, mutta tietysti tämä on meidän päätyö, tämä valiokuntatyö, ja minun mielestä siihen pitäisi suhtautua sillä vakavuudella. Asiantuntijoilta kuulee monesti niin semmoisia tärkeitä asioita, jotka minusta ovat ihan oleellisia siihen, että itse kuulee ne omin korvin.” (25.8.2008)

Kansanedustajien käyttäytyminen valiokunnassa, kuten varmasti koko eduskunnassa, vaihtelee haastattelujen mukaan erittäin paljon. Ääripäinä ovat juuri ne levottomat edustajat, jotka eivät varaa kalenteriin valiokunnan istuntoa kokonaan, naputtelevat tekstiviestejä sekä ravaavat salin ulkopuolella puhumassa puhelimeen, kun toisena ääripäinä ovat edustajat, jotka ovat paikalla koko istunnon, kuuntelevat tarkkaavaisesti asiantuntijoita ja esittävät heille lisäkysymyksiä.

Osalla edustajista vaikuttaa olevan siis varsinainen ”tauti” käyttää matkapuhelinta. Istunnon aikana saatetaan lähetellä sähköposteja tai poistua ovien ulkopuolelle puhumaan. Matkapuhelimet ovat monilla aina esillä. Haastatteluissa jatkuvaa puhelimen käyttöä pidettiin epäkohteliaana, jopa aliarvioivana, asiantuntijoita kohtaan, jotka ovat monesti tehneet paljon työtä lausuntonsa eteen. Yksi haastatelluista (29.5.2008) korosti, että jatkuva edestakaisin ramppaaminen on tylyä niin kuultaville kuin kuuntelijoillekin. Tosin haastatteluissa nousi (29.5.2008, 9.6.2008) esiin, että kyse on pääsääntöisesti tiettyjen edustajien huonoista käyttäytymistavoista, eikä käyttäytyminen sinällään ole osoitettu asiantuntijoita vastaan kuin erittäin harvoin. Lisäksi kansanedustajat vaikuttavat olevan monitaitureita, sillä kännykän naputtelusta huolimatta asiantuntijoiden lausunnot saattavat jäädä seikkaperäisesti mieleen.

Haastatellun mukaan valiokuntatyöskentelyn vakavasti ottavat kansanedustajat ovat tärkeitä, kun lopullista mietintöä tai lausuntoa aletaan muovata. Tällaiset edustajat, jotka ovat tunnollisesti istuneet käsittelyn alusta loppuun, pystyvät luonnosvaiheessa palaamaan siihen mitä asiantuntijat kuulemisissa viestittivät. Tämä on tärkeää erityisesti siksi, koska lausuntoihin tai mietintöihin tulee ilmeisen harvoin mitään sellaista, mitä ei olisi asiantuntijakuulemisissa käsitelty. Siten valiokunnan jäsenen on helpompi osallistua mietintö- tai lausuntoluonnoksen muokkaukseen, jos hän on perillä asian valmistelusta ja asiantuntijakuulemisissa nousseista kysymyksistä. Monet painottivatkin kuulemisosan tärkeyttä prosessissa. Minulla ei ole varaa olla kuulematta asiantuntijoita, eikä meillä ole mahdollisuutta vain muodollisuuden vuoksi kutsua asiantuntijoita, totesi valtionvarainvaliokunnan jäsen.

Siten asiantuntijakuulemiset ovat valiokunnalle tärkeä tiedonsaantikanava, kuten yksi lakivaliokunnasta haastatelluista painotti. Hän arvio, että lakivaliokunnassa todella kuunnellaan asiantuntijoita, koska valiokunta on aktiivinen ja kyselee asiantuntijoilta paljon. Valiokunnassa käytävä keskustelu asiantuntijoiden kanssa on kuitenkin pidättäytyvää, sillä kansanedustajien ei tule esittää mielipiteitä kuulemisen aikana. Keskustelu kulkee siis lähinnä kysymyksestä vastaukseen, ja siksi edustajille on erityisen mielenkiintoista, mikäli asiantuntijat ryhtyvät keskustelemaan, tai jopa väittelemään keskenään. Tosin ilmeisen usein kansanedustajat taiteilevat mielipiteensä kysymyksen muotoon asiantuntijakuulemisissa, vaikka eduskunnan työjärjestys ei sinällään moiseen kannusta. Valiokunta voi halutessaan järjestää julkisia kuulemisia, joissa myös kansanedustajat voivat keskustella vapaammin näkemyksistään asiantuntijoiden kanssa.

Haastatteluissa ilmeni, että syytä siihen, miksi asiantuntijoita ei todellisuudessa kuunnella on monia. Yksi lakivaliokunnassa työskentelevä huomautti, että asiantuntijoiden kuulemisen intensiivisyyteen vaikuttaa käsiteltävän aiheen kiinnostavuus. Kun valiokunta saa tärkeänkin, mutta puisevan esityksen eteensä, voi edustajien mielenkiinto olla alhainen. Vastaavasti rutiininomaiset lainmuutokset, jotka eivät vaadi suurta pohdintaa, voivat laskea keskittymisen tasoa valiokunnassa. Silloin asiantuntijoita voidaan kuulla vain toisella korvalla, koska asia ei yksinkertaisesti herätä minkäänlaisia poliittisia intohimoja.

Kuulemistilanteeseen voivat vaikuttaa myös ennakko-oletukset, sillä mikäli kansanedustaja uskoo jo tuntevansa esityksen ja kantansa siihen, kuulemisia ei välttämättä nähdä kovin tärkeinä. Tällöin tosin korvien ohi saattaa mennä myös uudet avaukset, jos liian itsevarmana ei osoita minkäänlaista kiinnostusta asiantuntijoiden lausuntoihin. Toisaalta vaikka esityksiä ei tunnettaisikaan niin hyvin, niin kansanedustaja saattaa luottaa valiokuntaneuvoksen kokoavan asiantuntijakuulemiset sopivasti mietintöluonnokseen ilman, että hänen täytyy istua penkissä läpi kuulemisten. Toisaalta yksi kansanedustaja (9.6.2008) myös muistutti, että sana kiirii ”vapaamatkustajista”, joka voi kostautua heille esimerkiksi valiokuntapaikkoja jaettaessa.

Toisaalta aina puolivillainen kuuntelu ei johdu valiokunnasta, sillä yksi siihen syy miksi kuuleminen takkuu, voi olla asiantuntijan oma esiintyminen. Kuten todettu, päänsäivä tuottavat esitykset, joissa luetaan tylsästi ja pitkästi suoraan paperista, jolloin keskittymisen herpaantuminen vaikuttaa olevan lähes taattua. Toisaalta se, miten kansanedustajan oman poliittinen tausta kohtaa asiantuntijan sanoman kanssa, vaikuttaa siihen, millä mielenkiinnolla esitykseen paneudutaan. Esimerkiksi sosiaalidemokraatit saattavat kuunnella tarkemmalla korvalla SAK:ta, kun taas

kokoomuksen edustaja painaa paremmin mieleen Suomen yrittäjien lausunnon. Siihen kuunnellaanko todella asiantuntijaa, vaikuttaa siis sekä kuultava että kuuliija.

11. ASIAANTUNTIJAVALLAN VALLAN RAJOITUKSET

”Että kyllähän täällä valiokunnat ovat oikeastikin, eikä vaan juhlapuheissa, se paikka missä eduskunnan tahto muodostuu. Halutessaan valiokunta pystyy muuttamaan hallituksen esityksiä varsin paljonkin.” (19.6.2008)

Valiokunnan ja kansanedustajien toimintaan vaikuttavat asiantuntijoiden lisäksi useat muut seikat. Seuraavaksi käsitellään lyhyesti muutamaa haastatteluissa esiin tullutta seikkaa laajemman yleiskuvan saamiseksi valiokunnan toimintaympäristöstä. Ensinnäkin valiokunnan mahdollisuuksiin muokata hallituksen esitystä vaikuttaa se, onko hallitus ollut yksimielinen esitystä annettaessa. Mikäli eriävä mielipide on esitetty, on esitykseen mahdollista tehdä sisältöä koskevia muutoksia. Tämäkin tosin lähtökohtaisesti vaatii hallituksen eduskuntaryhmien yksimielistä päätöstä. Mikäli hallituksen esitys on annettu yksimielisenä, muutokset voivat olla vaikeita valiokunnassa, vaikka siellä oltaisiinkin esitystä vastaan. Itsepintainen ministeri ei välttämättä jousta enää ehdotuksessa, vaikka hallituspuolueiden jäsenet valiokunnassa haluaisivat esitykseen muutoksia. Ministerin asema on merkittävä lainsäädäntöä annettaessa, ja siksi haastatteluissa nousi esiin ennakkovaikuttamisen tärkeys. Esitykseen on hyvä pyrkiä vaikuttamaan jo ennen kuin se on lipsahtanut yksimielisenä hallitukselta, ja valiokunnan kädet ovat siten jo osittain sidotut. Yksi opposition edustaja kritisoikin, että välillä hallituksen esityksestä pidetään liian tiukasti kiinni, huolimatta siitä mitä esimerkiksi asiantuntijat sanovat.

Yhden haastattelun mukaan (11.6.2008a) oppositiolla ei ole asiaan juuri nokan koputtamista, sillä hallituspuolueen edustajat kuulevat asiantuntijoita, joiden perusteella vain he voivat yksimielisesti tehdä muutosehdotuksen kyseisen ministerin suostumuksella. Jos muutosehdotus tehdään nimenomaan asiantuntijoiden lauselmien perusteella, ei ole ihme, että kuultavaksi halutaan henkilöitä tai tahoja, jotka tukevat omaa sanomaa. Asiantuntijat ikään kuin antavat poliitikoille tarvittavan välineen, jolla muutoksia voidaan ehdottaa. Välillä perustelut löytyvät omasta takaa jo ennen sopivan asiantuntijan lausuntoa, välillä asiantuntijat oikeasti saavat kansanedustajat vakuutettua muutosten tarpeesta.

”Mutta lähtökohtahan on tietysti tässä parlamentarismissakin, kun hallitus on antanut lakiesityksen, niin merkittäviä asiallisia muutoksia siihen tehdään vain asianomaisen ministerin ja hallituksen suostumuksella. Totta kai virheet korjataan ja sen sellaiset muut epätäsmällisyydet, joita siellä ilmenee. Sitten kun tarvitaan asiallisia muutoksia, niin silloin aina hallituspuolueiden edustajat neuvottelevat aina asianomaisen ministerin kanssa.”
(8.10.2008)

Valiokunnassa ei kuitenkaan aina tehdä suuria sisällön muutoksia, vaan usein muutokset ovat luonteeltaan teknisiä. Yksi valiokuntaneuvos arvioi yhden kymmenestä muutoksesta olevan merkittävä poliittinen muutos. Muuten hallituksen esityksiä yritetään parantaa, esimerkiksi muokkaamalla niitä selvemmillä ja selkokielisemmiksi. Muutokset ovatkin lisääntyneet, ja yksi haastateltu pitkän linjan poliitikko arvioi syitä seuraavasti:

”No tietysti se kertoo ennen kaikkea siitä, että meillähän yhteiskunnan rytmi on muuttunut hyvin kiihkeäksi. Lakeja muutetaan valtavasti ja uusia lakeja säädetään ja voimavarat eivät ole niin kuin ollenkaan samassa suhteessa kasvaneet. Harva suomalainen ehkä loppujen lopuksi tietää, kuinka pienillä voimavaroilla meidän lainsäädäntöä tehdään tosiasiasa. Ei ole aikaa eikä voimavaroja niin tarkoin hioa, niin sen vuoksi valiokunnissa joudutaan ehkä voisi lainausmerkeissä sanoa, että osittain niin kuin tämmöisestä nopeammasta ja puutteellisesta valmistelusta johtuen eduskunnassa joudutaan tekemään tämmöisiä teknisiä ja osin asiallisiakin muutoksia.”

Silloin kuitenkin, kun todellisiin poliittisiin kiistakysymyksiin mennään, hallitus-oppositio raja tiukentuu. Kuten jo aiemmin mainittu, hallituspuolueet ovat ne, joilla on muutoksen avaimet käsissään. Esimerkiksi eräs opposition kansanedustaja piti vaikutusmahdollisuuksiaan valiokunnassa hyvin vähäisinä ja toinen kertoi valiokunnassa vallitsevan ”värisuoran”, kun sekä valiokunnan puheenjohtaja että ministeri tulevat samasta puolueesta. Silloin näillä kahdella henkilöllä on merkittävästi valtaa esitykseen sisältöön sekä valiokunnan lopputuotoksena olevaan mietintöön tai lausuntoon.

Merkittävä rooli on myös valiokuntavastaavilla, jotka vastaavat sekä puolueryhmästään valiokunnan sisällä että tiedottamisesta tärkeimmistä asioista koko omalle eduskuntaryhmälleen. Valiokuntavastaavat ovat yleensä pitkäaikaisia alan osaajia, joille luottamustehtävä on haluttu antaa. Tiukan paikan tullen hallituksen eduskuntaryhmän vastaavat kokoontuvat miettimään, miltä valiokunnan mietinnön tulisi näyttää. Tosin opposition edustajan ei tule täysin heittää toivoaan, sillä myös oppositiosta pystyy vaikuttamaan, mikäli on osaava. Vaikutusvaltaisena voidaan pitää myös henkilöä, joka osaa olla vakuuttava, itsevarma ja karismaattinen. Tällöin opposition kansanedustajan tulee luottaa omaan harvinaiseen vaikutusvaltaiseen olemukseensa, sillä institutionaalista tukea ei juuri heru.

Vaikka hallitus-opposition linja on hallitseva, aina valiokunta ei pyri tekemään tiukkaa kahtia jakoa. Valiokunnassa voidaan pyrkiä myös yksimielisyyteen ottamalla opposition kanta huomioon niin pitkälle kuin se on poliittisesti mahdollista. Helppo vaihtoehto on äänestytään valiokuntaa, jolloin hallituspuolueet luonnollisesti saavat haluamansa tekstimuotoilun, mutta toisaalta myös todennäköisesti oppositiolta eriävän mielipiteen mietintöön. Vaikeampaa on pyrkiä pois eriävistä mielipiteistä ja yksimielisyyteen. Tämä vaatii valiokunnalta tiettyä vastaantulemista ja yhteen hitsautumista, jolloin politiikkaa pyritään tekemään mahdollisimman laajalla rintamalla. Valiokunnan yhteiset projektit tai maakuntaretket voivat auttaa saavuttamaan jonkinlaisen koheesion siitä, mihin valiokunta haluaa ohjata käsittelemäänsä politiikan alaa. Valiokunnan käymä keskustelu voi olla juuri silloin hedelmällisintä, kun asioista pystytään keskustelemaan ilman puoluerajoja. Juuri tällaiset kompromissit puoltavatkin haastateltavien mielestä valiokunnan ovien pitämistä suljettuina.

12. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ VALLAN MUODOSTA JA VERKOSTOSTA VALIOKUNNISSA

12.1. Millaisia vallan keinoja käytetään asiantuntijakuulemisissa?

Eduskunnan valiokunnat ovat hyviä esimerkkejä siitä kuinka moninaista ja -ulotteista valta on, ja miten se liikkuu valiokunnissa tilanteesta ja henkilöstä toiselle. Kuten aiemmin on todettu valiokunnassa vaikuttaa vahvasti hallitus- ja oppositiojako, mutta myös yksittäisillä merkittävässä asemassa olevilla henkilöillä, kuten puheenjohtaja, valiokuntaneuvos tai valiokuntavastaava on valtaa. Eikä toisaalta aina tarvita institutionaalista asemaa, muutoksia voi saada karismaattinen opposition taituri tai ongelmia osoittava asiantuntija. Tässä tutkimuksessa yritetään porautua vain asiantuntijoiden vallan tyyliin, mutta mielessä on kuitenkin syytä pitää se, että valiokunnasta löytyy myös monia muita vaikuttavia tekijöitä.

Jos lähtökohtana pitää tutkimuksen alkupuolella esitettyjä vallan määrittelyitä, valiokunnan vallan tarkasteluun saattaakin sopia kaikki vallan kolmet kasvot, jolloin voidaan yhdistää Robert Dahlin ensimmäiset, Peter Bachachin ja Morton Baratzin toiset ja S. Lukesin kolmannet kasvot. Tällöin tunnustetaan, että valta on sekä näkyvää toimintaa saada vallanalainen toimimaan vastustuksesta huolimatta että päättämättä jättämistä. Toisaalta valta on vielä enemmän kuin tekemistä ja tekemättä

jättämistä. Valtaa voidaan kuvata myös hallintana, jossa vallankäyttäjä voi onnistua vaikuttamaan siihen, miten kohde haluaa toimia, tämän itse huomaamatta. Valta piilee myös sosiaalisissa rakenteissa ja instituutioiden toiminnassa. Tämä käsitys sopii valiokuntia tutkittaessa, sillä asiantuntijamenettelyä ohjaavat myös monet kirjoittamattomat säännöt, joita vaikuttavat valiokunnan toimintaan ja valiokuntalaisten asenteisiin.

Aikaisemmin tutkimuksessa esiteltiin myös Dennis Wrongin erittelemiä vallan lajeja ja ilmenemismuotoja. Wrongin mukaan valta esiintyy neljässä eri muodossa: voimankäyttönä (fyysinen ja henkinen), manipulaationa, suostutteluna ja auktoriteettina. Lisäksi auktoriteettivallalla on lisäksi viisi alakohtaa, pakottava, kannustava, legitimoitu, henkilökohtainen sekä asiantuntijavalta. (Wrong 1979, 21–24, 35–40.)

Valiokuntatyöskentelyä tarkastellessa voidaan fyysinen tai henkinen voimankäyttö periaatteessa rajata pois. Ei niin, etteikö niitä koskaan voisi esiintyä, mutta haastatteluaineisto ei antanut viitteitä siitä, että valiokunnassa voimakas henkilö olisi kaikkein vaikutusvaltaisimman. Toisaalta myös manipulaatiota on vaikea aineiston perusteella todeta. Manipulaatiossa vallankäyttö voidaan verhota niin, ettei vallanalainen ole edes tietoinen siitä, että hänen toimintaansa tai ajatuksiinsa on vaikutettu. Tämä epätietoisuus vaikeuttaa manipulaation toteamista, koska haastellut eivät periaatteessa voi olla tietoisia vallan alaisuudestaan, eikä vallan lajin tarkasteluun ole siksi tutkimuksessa keskitytty.

Sen sijaan suostuttelusta löytyy yhtymäkohtia valiokuntien asiantuntijakuulemisiin. Suostuttelu on vastavuoroista toimintaa, jossa pyritään saamaan aikaan haluttu vaikutus toisen käyttäytymiseen. (Wrong 1979, 28–34.) Valiokunnassa suostutellaan, kun asiantuntijat esittävät kehoituksia ja väitteitä kansanedustajille, jotka puolestaan arvioivat niitä peilaten niitä omiin arvoihinsa ja tavoitteisiinsa. Vallankäytön kohteet, kansanedustajat, ovat itsenäisiä toimijoita, ja vuorovaikutus on riippuvaista heidän tahdostaan kuunnella suostuttelijaa. Suostuttelijan valta ei siten perustu pakkoon tai velvollisuuteen.

Asiantuntijakuulemisten näkökulmasta suostutteleva valta on ilmeisesti yleistä, sillä hyvin monet haastatellut painottivat asiantuntijan oman esiintymisen ratkaisevuutta. Jos asiantuntija pystyi vakuuttamaan kansanedustajat epäkohdasta esityksessä, sitä todennäköisesti muutettiin. Ongelmien tai puutteiden löytäminen ja niiden selkeä esille tuonti olivat tekijöitä, joilla kuka tahansa asiantuntija saattaa saada puumerkkinsä valiokunnan mietintöön. Tällöin haastateltujen mukaan ei

ole niin väliä, oliko asiantuntija esimerkiksi mies tai nainen, kunhan asiantuntijaesiintuminen oli osuvaa, ytimekästä ja valiokunnan työskentelyä eteenpäin vievää. Suostuttelevan vallankäytön mukaisesti kansanedustajat ovat vuorovaikutteisessa asemassa itsenäisiä ja tekevät omat johtopäätöksensä asiantuntijan lausunnosta, ja punnitsevat niitä omia arvojaan vasten. Valiokunnassa tämä haastatteluiden mukaan tämä näkyi esimerkiksi siten, että vasemmiston kansanedustajat saattavat olla herkempiä kuulemaan työntekijäjärjestöjä, kun taas oikeiston kansanedustajat vastaavasti kuuntelevat tarkemmin työnantajia.

Suostuttelussa on osittain kyse propagandasta, sillä kansanedustajat tietävät olevansa intressitahojen vaikutusyritysten kohteena. Tosin asiantuntijoiden omien näkemysten läpilyöminen voi olla haastava tehtävä, sillä heidän käytettävissään oleva aika ja tavoite eivät välttämättä kohtaa. Valiokunnassa asiantuntijalla on vajaa kymmenen minuuttia aikaa vakuuttaa kansanedustajat näkemyksiensä oikeellisuudesta. Se ei välttämättä riitä siihen, että kansanedustajat oppivat tuntemaan asiantuntijan ajaman tavoitteen ja vieläpä sisäistämään sen omaksi. Toisaalta samaa asiantuntijaa tai intressiryhmätahoa saatetaan kuulla toistuvasti hieman eri asioista, jolloin vaikuttamistyö voi olla pitkäjänteisempää.

Kuulemisten yhtenä tulkintana on ”kouluttaa” valiokunnan jäseniä, erityisesti vaalien jälkeen, kun monet jäsenistä vaihtuvat. Riippuen valiokunnasta jäsenten vaihtuvuus saattaa olla hyvinkin huomattavaa, jolloin valiokunnan vastuualueeseen perehtyminen on monilla aloitettava alusta. Toki osa valiokunnan jäsenistä voi olla perehtynyt teemaan jo aiemmalla työurallaan, mutta usein valiokunta on ”oppimisen paikka”. Erityisesti jos valiokuntalaisten tuntemus alasta on heikko, asiantuntijoiden näkökulmissa voi olla vaikutusta. Tällöin voidaan kysyä, miten toistuvasti samojen tahojen kuuleminen muokkaa päättäjien käsitystä toimialasta.

Neljäs Wrongin vallan laji on auktoriteettivalta, jossa vaikuttaminen pohjautuu vallankäyttäjään, ei niinkään vuorovaikutuksen sisältöön. Vallan välineitä saattavat olla esimerkiksi arvostettu asema, voimavarat tai henkilökohtaiset ominaisuudet. Wrong itse jakaa auktoriteettivallan viiteen luokkaan pakottavaan, kannustavaan, legitimoituun, henkilökohtaiseen sekä asiantuntijavaltaan. (Wrong 1979, 35–40.) Pakottava auktoriteetti uhkaa pakkovallalla, milloin vallanalainen on vakuuttunut vallankäyttäjän kyvystä ja tahdosta käyttää voimaa. Kun pakottava auktoriteetti antaa keppiä, kannustava auktoriteetti tarjoaa porkkanaa. Porkkana voi olla rahaa, palveluita tai muita materiaalisia etuja. (Mt., 47–48.) Nämä kaksi toisiinsa lomittuvaa vallan tyyppiä jätetään tässä tarkastelussa vähemmälle, vaikkakin yhteiskunnallinen keskustelu lehmänkaupoista ja lahjonnasta

lienee paikallaan. Intressitahot voivat vaikuttaa kansanedustajiin valiokuntien ulkopuolella käytäväkeskusteluissa, eikä sitä näitäkään vallan muotoja voida todellisuudessa täysin rajata ulkopuolelle.

Auktoriteetivalta voi perustua myös legitimizeettiin, jolloin vallankäyttäjällä on oikeus määrätä, ja vallanalaisella velvollisuus totella. Legitiimiys pohjaa yhteisesti jaettuihin normeihin, ja siten edellyttää tiettyä yhteisöä, jossa normi on sisäistetty. Vallanalainen kokee tällöin velvollisuudekseen totella, vaikkei erityisesti ole samaa mieltä vallankäyttäjän kanssa. Toisaalta käyttäytymisestä poikkeaminen olisi paheksuttavaa yhteisön silmissä. Legitiimi valta on kaikkein tehokkainta, sillä se ei edellytä vallankäyttäjältä enää jatkuvia ponnistuksia valtansa ylläpitämiseksi. Siksi legitiimi valta on myös erityisen mielenkiintoista. (Mt., 49–51.)

Haastatteluiden mukaan valiokunnissa on tietyt jopa automaattisesti kutsuttavat tahot, jota kuullaan lähes aina. Nämä tahot ovat voineet saada valiokunnassa jopa legitiimin aseman, ja siten saattavat olla todellisia vallankäyttäjiä kansanedustajien sijaan. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa kuullaan työmarkkinajärjestöjä haastatteluiden mukaan hyvin tiheään, ja samalla heidän jo valmiiksi neuvottelemiaan kantoja muutetaan harvoin valiokunnassa. Kyse on tietenkin myös korporatistisista järjestelyistä, joita vastaan kansanedustajien on vaikea väitellä. Työmarkkinajärjestöjen saavuttamaa asemaa ja vastaavasti kansanedustajien asemaa valiokunnassa voidaan nähdä legitiiminä valtana, joka perustuu yhteiskunnallisten rakenteiden hyväksyntään. Työmarkkinajärjestöjen sopimuksilla on valiokuntaan saapuessaan niin vahva asema, ettei esitystä enää suuresti pyritä muuttamaan. Koska esitys on jo neuvoteltu, kansanedustajat tyytyvät pitkälti siihen mitä heidän eteensä tuodaan. Työmarkkinaosapuolilla on ilmeisen merkittävä asema edelleen Suomessa, sillä haastatteluissa ei tullut esille, että samanlaista tilannetta olisi muiden esitystä valmistelleiden komiteoiden ja kokoonpanojen kohdalla.

Neljäs auktoriteetivalta perustuu asiantuntemukseen ja pätevyyteen. Tällöin vallanalainen uskoo auktoriteetin ylempiarvoiseen pätevyyteen tai asiantuntemukseen, ja tämän tietoon siitä, mikä on parasta vallankäytön kohteelle ja hänen tavoitteillaan. Auktoriteetti ei perustu tunnustettuun hierarkkiseen asemaan, vaan asiantuntijan tietoihin ja taitoihin. Asiantuntijan ei tarvitse uhata pakolla tai tarjota taloudellista hyödykettä. (Wrong 1979, 53–54.) Nimensä mukaisesti valiokuntaan kutsutut asiantuntijat käyttävät monesti juuri tällaista asiantuntijavaltaa.

Tosin kaikki valiokuntaan kutsutut eivät automaattisesti ole kansanedustajien tai valiokuntaneuvosten mielestä ylempiarvoisen päteviä. Haastatteluissa kävi ilmi, että kutsuttuihin asiantuntijoihin suhtaudutaan vaihtelevasti: toisilla on enemmän painoarvoa kuin toisilla. Esimerkiksi eräs lakivaliokunnasta totesi, etteivät kansalaisjärjestöt ole saaneet valiokunnassa uskottavaa asemaa. Toinen samaisesta valiokunnasta kertoi, että arvostaa ”objektiivista” tietoa, eikä kapeampaan sektoriin keskittyvää asiantuntijaa ole yhtä oleellista kuulla sanasta sanaan. Lisäksi sukupuoleen tai seksuaalisuuteen liittyvät järjestöt saattavat saada tylyn vastaanoton jo ennen esiintymistään. Valiokuntaan kutsumista ei siis voida pitää suorana mittarina asiantuntijan vaikutusvallalle, vaikkakin se saattaa mahdollistaa sen.

Asiantuntijavaltaa tuntuu olevan erityisesti tietyillä tieteen edustajilla, kuten oikeustieteilijöillä. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ollut tutkimuksen kohteena, haastattelussa kuitenkin viitattiin kyseiseen valiokuntaan esimerkkinä siitä kuinka sen alan professoreilla on erittäin paljon sananvaltaa. Mikäli he ilmoittavat lakiesityksen olevan perustuslain vastainen, valiokunta myötäilee. Toisaalta myös tutkimuksen kohteena olevissa valiokunnissa erityisesti laki- ja valtionvarainvaliokunnassa oikeustieteilijöitä kuultiin erityisen monesti. Muiden alojen edustajilla saatettiin nähdä olevan sanomista mahdollisesti vain tiukasti omaa alaansa koskettavaan asiaan.

Toisaalta asiantuntijavaltaa saattaa olla myös tietyssä asemassa olevilla. Tällaisia henkilöitä kuunnellaan tarkasti, koska ne ovat tietyssä yhteiskunnallisessa asemassa tai johtajan asemassa, jolloin heidän oletetaan tuntevan alansa erinomaisesti. Esimerkiksi virastojen, laitosten ja yritysten johtajat sekä professorit saattavat valiokunnassa saada sanansa läpi virkansa puolesta, ja myös ministeriöiden edustajia kuullaan hyvin tarkasti. Asiantuntijan taustalla on siis merkitystä, vaikkakin monet painottivat asiantuntijan omaa esiintymistä hyvin oleellisena vaikutusvallan suhteen. Tietty asema saattaa kuitenkin auttaa siinä, että vallan kohde hyväksyy vuorovaikutuksen sisällön helpommin. Asiantuntijavaltaan voi kuitenkin sekoittaa piirteitä legitiimistä tai pakottavasta auktoriteettivallasta. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen asema valiokunnassa on myös osaltaan asiantuntijavaltaa työmarkkinoiden suhteen.

Asiantuntijavalta rajoittuu tiukasti siihen, missä asiantuntijan oletettu osaamisalue on. Sen sijaan asiantuntijan henkilökohtainen valta voi olla laajempi, sillä se perustuu vallankäyttäjän ominaisuuksiin ja kykyihin, ja samalla vallankäyttäjän uskoon ja vallankäyttäjän persoonallisista ominaisuuksista. Valta voi pohjata vahvaan vetovoimaan, josta Max Weberin karismaattinen johtajuus on esimerkki. Henkilökohtaisen vallan kärjistetyin muoto, karismaattinen johtajuus, voi

kummuta sankarillisuudesta tai esimerkillisestä käytöksestä. Siten vallankäyttäjällä on jotain mihin vallankohde haluaa samaistua. (Wrong 1979, 60–64.)

Henkilökohtainen valta esiintyi myös haastatteluissa, sillä valiokunnissa painotettiin asiantuntijan oman esiintymisen tärkeyttä. Esiintymiseltä odotettiin selkeyttä, ytimekkyyttä ja jopa karismaattisuutta. Vastaavasti huono esiintyminen saattoi estää valiokunnassa esiintymisen jatkossa. Henkilökohtainen onnistuminen asiantuntijana tuntuu olevan erityisen tärkeää sellaisten tahojen vaikutusvallalle, joilla ei ole takanaan muita valtaresursseja, kuten isoa organisaatiota tai merkittävää yhteiskunnallista asemaa. Karismaattisella ja purevalla esiintymisellä voidaan paikata paljon muita puutteita, sillä haastatellut vaikuttivat arvostavan juuri sellaista asiantuntijaa, joka tuo ratkaisevaa tietoa ja vie valiokuntaa eteenpäin. Sama päti myös opposition edustajaan, joka saattoi oikeanlaisella karismalla saada vaikutusvaltaa.

12.2. Asiantuntijoiden valtaresurssit

Asiantuntijoilla on useita keinoja ja välineitä vaikuttamistyössään. Aiemmin tutkimuksessa esiteltiin erilaisia valtaresursseja, kuten fyysinen voima tai taloudelliset resurssit. Vallan saamiseen auttavat kuitenkin myös sosiaalisten suhteiden verkot, joiden merkitys näkyi valiokunnissa. Asiantuntijaksi kutsutaan helpommin sellainen taho, joka on entuudestaan jollakin tavalla tuttu. Siten esimerkiksi näkyvyys mediassa saattaa työntää valiokuntaan. Samoin kansanedustajat ehdottavat valiokuntaan mielellään tahoja omasta maakunnastaan tai taustaorganisaatiostaan. Tunnettavuudella on merkitystä, sillä sosiaaliset suhteet vaikuttavat siihen, ketkä valiokuntaan pääsevät. Tosin välttämättä suhteet eivät lisää lopullista vaikutusvaltaa valiokunnan päätöksiin, mutta ne saattavat mahdollistaa kuultavaksi pääsyn.

Organisaatioita voidaan pitää myös vallan resurssina. Mikäli organisaatiolla on taloudellisia resursseja ja henkilökuntaa, ne saattavat mahdollistaa tehokkaan vaikuttamistyön. Haastatteluiden mukaan valiokunnissa asiantuntijoita pyydetään usein keskusjärjestöistä, sillä niiden tarjoaman näkökulma nähdään laaja-alaiseksi ja asiantuntemus laadukkaaksi. Lisäksi vaikka järjestön näkemykset kyseenalaistettaisiinkin, saatetaan kuitenkin esimerkiksi ammattiliittoja pitää niin voimakkaina, ettei jo sovittuja ehdotuksia haluta muuttaa. Toisaalta monet haastateltavat tiedostivat myös, ettei keskusjärjestön kuuleminen ole aina yksiselitteisesti alajärjestöjä parempi vaihtoehto. Alajärjestöillä saattaa olla keskusjärjestöjä parempi yksittäisen alan osaaminen ja myös

keskusjärjestöstä poikkeavia kantoja. Olemassa oleva organisaatio on kuitenkin huomattavasti edullisempi tilanne kuin että järjestäytyminen olisi heikkoa. Haastatteluiden mukaan esimerkiksi maahanmuuttajaryhmiä on vaikea löytää valiokuntaan, vaikka heidän asiantuntemukselle olisi selvää tarvetta.

Haastatellut korostivat tarvetta saada asiantuntijalta alan paras ja keskeisin tieto. Siten tieto vallan resurssina voidaan nähdä keskeisenä valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Tieto on oleellista, sillä tietämyksellä voidaan vaikuttaa siihen mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan ja mihin käsittelyn huomio kiinnitetään. Kuten haastatteluissakin kävi ilmi, valiokunnan lopulliseen mietintöön tulee vain harvoin sellaista, mitä ei olisi käsitelty asiantuntijakuulemisissa. Taas jotta asiantuntija saa kantansa mietintöön, hänen tulee voida tarjota jotakin konkreettista muuttamisen tarvetta ja mielellään vielä ratkaisua siihen miten muutos tulisi tehdä.

Koska valiokunta on viimeinen paikka, jossa esitys tarkistetaan, siten valiokunnalla on myös viimeinen vastuu siitä, ettei esitys ole puutteellinen, virheellinen tai aiheuta tarkoittamattomia ongelmia. Poliitikot päätöksentekijöinä siten arvostavat erityisesti asiantuntijätietoa, jossa pystytään osoittamaan, mikäli esityksessä on puutteita tai suoranaisia virheitä. Siinä vaiheessa kun asiantuntija on päässyt valiokuntaan, varsinaisella esiintymisellä ja välitetyllä viestillä on merkitystä. Monet vallan resursseista, kuten sosiaaliset suhteet tai sopiva organisaatio, saattavat edesauttaa intressitahon pääsyä valiokuntaan, mutta valiokunnassa pitää olla myös jotakin sanottavaa. Eikä pelkästään se riitä, että monimutkaisia ongelmanratkaisukeinoja lukee suoraan paperista, vaan valiokunnassa sanansa saa kuuluviin, kun on taitoa esiintyä vakuuttavasti ja suostuttelevasti.

Toisaalta asiantuntijoiden tuomaan tietoon ja sen käyttöön ei tule suhtauttaa liian sinisilmäisesti, sillä asiantuntijoiden esittämällä tiedolla perustellaan myös kansanedustajien omaa politiikkaa. Asiantuntijoita saatetaan käyttää kansanedustajien vallan välikappaleena, jolla perustella omat poliittiset tarkoitusperät, jotta asia voisi saada laajempaa kannatusta. Myös Kyösti Pekonen (2011) totesi saman lailla niin, että puolueiden intressit ja tavoitteet on puettava asiantuntijatiedoksi ja esitettävä asiantuntijatahon väittämänä. Tämän vuoksi asiantuntijakuulemisissa pitää olla edustajia läsnä, jotta he osaavat perustella omat intressinsä nojautuen asiantuntijoiden esittämiin tietoihin. Jos valiokunnan jäsen ajaisi läpi näkemyksiään opposition politiikkana, se tuskin koskaan menisi läpi. Mutta mikäli sama asia perustellaan asiantuntijan väittämänä, kanta voi saavuttaa laajemman hyväksynnän. Asiantuntevaa puhetta arvostetaankin eduskunnan valiokunnissa nimenomaan siksi, että asiantiedon avulla voidaan löytää valiokunnissa yhteinen näkemys, joka on puoluepoliittisten

intressien yläpuolella. Usein tämä on mahdollista vain asiantuntijatiedon avulla. Koska valiokunnissa on toimittava tietyn prosessin sääntöjen ja sen aikataulujen mukaan, asiantuntijoilta odotetaan nimenomaan konkreettisia näkemyksiä, kannanottoja ja tietoa. (Pekonen 2011, 198–200, 204.)

Tieto on yksi vallan avainresurssi, mutta se saattaa toimia eri tavalla eri taustaisten ihmisten kohdalla. Korjausehdotus saattaa vaikuttaa ainoalta oikealta vaihtoehdolta yhden asiantuntijan mukaan, vaikkei välttämättä ole sitä muiden ammattikuntien edustajien tai osallisten silmissä. Siten asiantuntijatiedon neutraali asema voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Asiantuntijat tulee nähdä muiden yhteiskunnallisten ryhmien lailla oman etunsa ajajina omine valtapyrkimyksineen. (Lapintie 2010, 103–104.) Siksi niin valmisteluun kuin päätöksentekoon on välttämätöntä saada erilaisia mielipiteitä ja näkökulmia, eikä yhden asiantuntijaryhmän mielipiteeseen voi liiaksi tukeutua, mikäli päätöksen vaikutuksia halutaan punnita laajasti. Tämä ajatus tukee asiantuntijoiden monipuolista kuulemista myös eduskunnan valiokunnissa.

Haasteena on kuitenkin se, miten kuulemisten monipuolisuudesta voitaisiin pitää huolta. Usein kansanedustajien toiveet kumpuavat heidän omasta elämänpiiristään, kuten ammatistaan tai maakunnastaan. Haastavinta lienee sellaisten intressien esiintuominen, jotka ovat kaikille valiokunnassa hieman vieraita tai yleensä yhteiskunnassa järjestäytymättömiä. Haastatteluiden mukaan kansanedustajilla ja valiokuntaneuvoksilla on aito halu pyrkiä monipuolisiin ja kattaviin kuulemisiin, jota tosin haittaa kiireinen työtahti.

Tutkimuksen alussa esiteltiin Pieter Bouwenin tutkimus yritysten edunvalvonnasta Euroopan unionin elimissä. Bouwenin teoriassa vaihdannan kautta molemmat tahot tulevat riippuvaisiksi toistensa hyödykkeistä. Hänen tutkimuksensa lopputulos on, että Euroopan komissiossa pärjäävät hyvin yksittäiset pienet firmat, jotka pystyvät tarjoamaan teknistä erityisasiantuntemusta. Parlamenttiin halutaan taas Euroopan-laajuisia yhdistyksiä, jotka pystyvät edustamaan laajaa joukkoa, kun taas Euroopan unionin neuvostossa tarvitaan kansallisesti edustavia yhdistyksiä. Vastavuoroisesti hyödykkeistään yritykset saavat mahdollisuuden tulla kuulluksi. (Bouwen 2002, 336–382.)

Vaikka Bouwenin tutkimus ei ole suoraan verrannollinen eduskunnan toimintaan, voidaan samankaltaisin hyödykkeitä tai vallan resurssien vaihdantaa löytää myös valiokuntien toiminnasta. Esimerkiksi valiokunnat kaipaavat asiantuntevaa ja tarkkaa erityisosaamista käsiteltävästä

alueesta. ”Peruslistan” ulkopuoliset tahot valitaan käsiteltävän esityksen mukaan, ja silloin valiokunnan jäsenet tarvitsevat tietoa, joka antaa konkreettisia työkaluja valiokunnalle. Samoin valiokunnassa arvostetaan kattojärjestöjä, koska heidän kauttansa voidaan kuulla suurempia väkijoukkoja ja asiantuntemuksen laatuun on voitu panostaa. Toisaalta valiokunnassa halutaan huolehtia myös alueellisesta edustuksesta, ja että asiaa tarkastellaan myös maantieteellisesti eri näkökulmista. Vaikka tieto ja asiantuntemus ovat erittäin tärkeässä roolissa, valiokunnassa ollaan kiinnostuneita myös edustavuudesta. Siten saadun kokonaiskuvan perusteella valiokunta ei tee päätöstä siten pelkästään nojautuen teknokraattiseen tutkimustietoon, vaan valiokunnassa vaikuttavat eri tekijät erilaisin valtaresurssein. Päätöksenteko vaikuttaa siten enemmän pluralistisen valtakäsityksen mukaiselta, jolloin lopulliseen ratkaisuun vaikuttaa monta toimijaa, yksin rationaalisen puhtaan totuuden sijaan.

12.3. Millaisen verkoston asiantuntijat ja valiokunnat muodostavat?

Tutkimuksen alkupuolella esiteltiin korporatismiin ja pluralismiin piirteitä sekä niiden kaltaisia päätöksentekoverkostoja. Niistä politiikkayhteisö on lähellä korporatismia ja asiaverkosto pluralismia. Korporatistisia ja pluralistisia järjestelmiä voidaan erotella vertailemalla järjestelmien numeerisia ominaisuuksia (eturyhmiä rajattu tai rajoittamaton määrä), rakenteellisia ominaisuuksia (eturyhmien pakollinen tai vapaaehtoinen jäsenyys) ja suhdetta valtioon (eturyhmien edustuksellinen monopoli-asema tai valtiosta vapaa kilpailu). Korporatistisissa eturyhmiä toimii rajattu määrä, siinä missä pluralistisissa intressiryhmiä kilpailee rajoittamattomasti. Tällainen korporatistinen politiikkayhteisö on vakaa, sillä sen pysyvät jäsenet ovat riippuvaisia verkoston muista toimijoista. Asiaverkostossa tai pluralistisissa itsenäiset toimijat vaihtuvat, kun vaikuttamisen areena pysyy avoimena.

Valiokuntahaastatteluiden perusteella valiokunnissa toistuvat usein samat kuultavat. Esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa työ- ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt osallistuvat kuulemisiin hyvin tiiviisti, kuten lakivaliokunnassa oikeustieteen professoritkin. Vastaavasti valtionvarainvaliokunnasta haastateltu totesi, että kuultavien kasvot vaihtuvat, kuten kutsuttujen tahojen työntekijät vaihtuvat. Monet haastatelluista viittasivat peruslistaan tahoista, joita kuullaan lähes aina, ja vasta jonka päälle sitten saatetaan kuulla muita.

Usein haastatteluissa toistunut maininta ”vakiokaartista” viestittää, että valiokunnissa kuultavien verkosto on suhteellisen vakaa ja tiivis. Valiokuntiin vaikuttavat urautuneen tietyt käytännöt siitä, ketä valiokuntaan kutsutaan. Siten vuorovaikutus valiokunnan ja valikoituneiden intressiryhmien kanssa on jatkuvaa ja tiheää. Tosin haastatellut eivät katsoneet, että valiokuntakuulemisiin osallistumista olisi sinällään tarkoituksellisesti suljettu muilta. Kansanedustajien toiveita erilaisista kuultavista pyritään toteuttamaan aina. Samoin mikäli intressiryhmä itse osaa ehdottaa perustellusti itseään kuultavaksi, saattaa se päästä valiokuntaan asiantuntijaksi. Tällaisia intressiryhmiä on kuitenkin ilmeisen vähän. Vaikuttaa siltä, ettei valiokunnan sisällä intressiryhmien välillä ole suurta kilpailua valtiovallan huomiosta. Kun toimija on juurruttanut oman asemansa valiokuntaan, todennäköisesti kutsua kuultavaksi seuraa myöhemminkin.

Yleensäkin haastatteluissa kävi ilmi, että kuulemisten monipuolisuutta rajoittaa toimijoiden vähäisyys. Tiettyyn erityisalaan saattaa Suomessa olla erikoistunut vain kourallinen asiantuntijoita, jotka eivät varsinaisesti kilpaile keskenään. Erityisesti valiokunnissa mainittiin (oikeustieteen) professorit, joiden vaihtuvuus ei ole suurta, mutta joita erityisesti laki- ja valtionvarainvaliokunnassa kuullaan paljon. Tällöin tietyn erikoisalanosaajilla tai järjestöillä saattaa olla valiokunnassa jopa monopoliasema omalla toimialallaan.

Lisäksi työmarkkinajärjestöillä vaikuttaa olevan edelleen vahva painoarvo omalla alalla tehtävään sääntelyyn. Näillä hierarkkisesti järjestäytyneillä etujärjestöillä on omat eriytyneet roolinsa, eikä samalla toimialalla ole lukuisia muita toimijoita ottelemassa politiikan lopputuloksesta. Mitä vähemmän toimijoita on kentällä tai vastaavasti mitä harvempia tahoja kuullaan valiokunnassa, sitä tärkeämmän roolin valiokunnassa asiantuntijat voivat saada.

Suomen Kuvalehti (Sharma & Lappalainen 2010) julkaisi valiokunnista artikkelin "Erittäin salainen", jonka mukaan valiokunnissa on asiantuntijuuden painottumista. Artikkelissa SAK:n työ- ja elinkeinojohtaja Matti Huutola arvelee, että SAK on aina halutessaan päässyt kuultavaksi ja välillä mielipidettä on kysytty, vaikkei SAK:lla ole ollut asiaan merkittävää edunvalvontaintressiä tai edes kovin syvää osaamista. Samaisessa artikkelissa Teknologiateollisuus ry:n Martti Kätkä toteaa, että hän huomannut, että valiokuntien mietinnöissä on jopa samoja lauseenparsia kuin heidän lausunnoissaan. Toisaalta Luonnonsuojeluliiton Eero Yrjö-Koskisen mielestä tasapuolisuus ei ole aina toteutunut. Hän mainitsee, että on ollut tapauksia, jolloin Luonnonsuojeluliitto on ollut ainoa ympäristön edustaja, mutta teollisuudella on samanaikaisesti ollut ainakin viisi edustajaa paikalla.

Yrjö-Koskisen mukaan tämä painotus näkyy myös lopullisissa mietinnöissä. (Sharma & Lappalainen 2010, 32–34.)

Asiantuntijoita kuitenkin arvostetaan heidän tuoman tiedon ja etunäkökulmien vuoksi, ja erityisen arvokasta on, jos esityksestä pystytään osoittamaan puutteita. Erityisesti viranomaistahoihin asiantuntijoina halutaan luottaa, sillä on todennäköistä, ettei kansanedustajalla ole mahdollisuutta perehtyä syvällisesti kaikkeen valiokunnassa käsiteltävään. Poliittikkaverkostoissa onkin tavallista, että verkoston osapuolet käyvät vaihtokauppaa eri hyödykkeistä.

Jotta intressiryhmä saavuttaisi tavoitteensa, sillä on oltava jotain resursseja, joista valiokunta on riippuvainen. Aikaisemmin tutkimuksessa esitellyt valtaresurssit toimivat hyvin vaihtohyödykkeinä: valiokunta arvostaa tietoa, taitoa pukea tietämys ymmärrettäväksi ja edustavuutta. Lisäksi asiantuntijat huomioon ottaen tehdyt päätökset saattavat tuoda valtion politiikalle laajempaa kannatusta. Intressiryhmät saavat hyödykettensä vastaan mahdollisuuden vaikuttaa valiokunnan päätöksentekoon. Valtasuhteessa tarvitaan siis molempia osapuolia, muttei suhde ole täysin symmetrinen. Valiokunta nimittäin määrittää itse milloin ja kenen asiantuntijan hyödykkeitä se tarvitsee.

Se miten vahvasti riippuvaisia toimijat ovat toisien verkoston jäsenten resursseista, määrittää verkoston tyyppiä. Eristäytyneellä poliittikkayhteisöllä on pysyvät jäsenet, jotka ovat vahvasti riippuvaisia verkoston muiden toimijoiden resursseista. Tällainen verkosto voi kontrolloida päätöksentekoa ja siten taata pitkään yhdenmukaista politiikkaa. Poliittikkayhteisön vastakohdassa asiaverkostossa päätöksenteko on epävarmaa ja epävakaata, sillä sen toimijat ovat vaihtuvia ja erittäin itsenäisiä. (Peterson 1995, 391.) Valiokuntien poliittikkaverkoston tyyppi saattaa vaihdella käsiteltävän esityksen suhteen, ja todellisuudessa valiokuntien toiminta ei ehkä ole mitään verkostotyyppiä puhtaasti.

Toisaalta tietyt seikat viittaavat enemmän poliittikkayhteisöön kuin asiaverkoston. Valiokunnissa kuullaan monesti samoja tahoja, jotka eivät välttämättä kilpaile keskenään. Intressitahojen kuuleminen on rajattua, vaikkakaan kuultavien määrän raja ei heti täyty, valiokuntaan ei voi marssia kuka tahansa. Intressitahon tulee ensin läpäistä tietynlainen seula, eikä valiokuntaa siten voida pitää täysin avoimena. Uusien ja tuntemattomien asiantuntijoiden sijaan, valiokunnassa kuullaan usein ”vakiokaartia” tai tahoja, jotka ovat jo osoittaneet kelpoisuutensa. Lisäksi intressiryhmät ja valtio ovat usein vuorovaikutuksessa nimenomaan virallisessa viitekehysessä, vapaiden

neuvotteluiden sijaan. Nämä seikat viittaavat korporatistiseen järjestelmään tai politiikkayhteisöön verkostona.

Kuten Holli ja Saari (2009) ovat aiemmissa tutkimuksessaan todenneet, valiokuntien asiantuntijat ovat monesti osa yhtä verkostoa, jonka jäseniä käytetään asiantuntijoina tuntemattomia tahoja useammin. Tuttua asiantuntijaa saatetaan hyvin pyytää uudelleen ja uudelleen. Lopputuloksena tietyt asiantuntijat pääset useammin vaikuttamaan tehtyihin päätöksiin kuin toiset. Tämä rajaa muita relevantteja ryhmiä pois ja vahvistaa asiantuntijuuden kasautumista. Varsinkin kun intressitahoja otetaan mukaan päätöksentekoon jo aiemmissa valmisteluvaiheissa riippumatta siitä, mitä asia koskee ja onko tällä ryhmällä parhain asiantuntemus asiasta. (Holli & Saari 2009, 51–54.)

Kun samoja intressitahoja käytetään eri tasoilla asiantuntijoina voivat ryhmät pyrkiä neuvottelemaan keskenään ja tekemään kompromisseja. Menettely sulkee pois osan toimijoista, kun osa pääsee päätösten ytimeen politiikkayhteisössä. Vastaavasti asiaverkostossa asiantuntijoiden resurssit korostuvat, sillä intressiryhmät kilpailevat todella äänensä kuuluvuudesta. Asiaverkostossa ei hiota intressiryhmien ja valtion välillä yhteistä näkemystä, vaan ryhmien näkökulmat voidaan sovittaa yhteen pelkillä kuulemisilla. (Rhodes & Marsh 1992b, 186–187.) Haasteena onkin se, miten tällöin heikosti järjestäytyneet tahot, kuten työttömät tai kuluttajat, saadaan osaksi päätöksentekoa. Mikäli valmistelun laatua haluttaisiin parantaa, juuri tällaisten ryhmien kuulemiseen tulisi kiinnittää huomiota (OECD 2012, 73).

Pluralistisessa järjestelmässä intressiryhmiä on rajoittamaton määrä, ja ne kilpailevat keskenään, ilman valtion puuttumista niiden toimintaa (Karr 2006, 53). Haastateltavat myös totesivat, että kuulemiset ovat monipuolisia, eikä kuulemisista puuttuvia tahoja ole. Eivätkä kaikki kuultavat tahot ole niin kiinteässä yhteydessä valtiovaltaan kuten esimerkiksi työmarkkinajärjestöt. Vaikka valiokunnissa helposti kuullaan peruslistaa, sen ulkopuolisia asiantuntijoita valitaan myös kuultavaksi riippuen aihealueesta. Siten kuulemisissa voidaan tavata moninaisia asiantuntijoita, jotka voivat olla vapaaehtoisia ja ei-hierarkkisia keskenään kilpailevia intressitahoja. Siten valiokunnan politiikkaverkostosta on havaittavia myös pluralistisia tai asianverkoston piirteitä.

Koska tutkimuksen valiokunnissa asiantuntijakuulemiset kasaantuvat kuitenkin enemmän tai vähemmän samoille tahoille, välillä lienee tarpeellista pohtia, onko menettely aina paras mahdollinen. Jo pelkästään aikaresurssien vuoksi valiokunnassa olisi hyödyllistä luoda työkaluja, jotka helpottaisivat asiantuntijakuulemisten järjestämistä siten, että tasapuolisuus ja avoimuus

toteutuisivat paremmin. Valiokunnassa tehtävä itsearviointi siitä, kuullaanko nyt sopivia tahoja, voi kuitenkin olla vaikeaa ja työlästä varsinkin, kun asiantuntijoiden pohjalistan kokoaminen on muutaman henkilön varassa.

Valiokuntaa työskentelyä voisi helpottaa järjestelmällisyyden lisääminen esimerkiksi tarkistuslistoilla. Samoin kuten lääkärit käyttävät tarkistuslistaa ennen leikkaussaliin menoa, valiokunnassa voitaisiin tarkistaa, että kuulemisen suuret linjat ovat kunnossa. Tarkistuslistan käyttäminen ei edellyttäisi suuria järjestelyitä tai taloudellisten resurssien lisäämistä. Muitakin keinoja on kuten koulutusten järjestäminen, ohjekirjojen laatiminen ja henkilökunnan rekrytointikriteereihin huomion kiinnittäminen (Holli & Saari, 2009), mutta ne vaativat enemmän toimenpiteitä ja ehkä vahvempaa näkemystä muutoksen tarpeesta.

Tässä tutkimuksessa kuulemisia on lähestytty yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen näkökulmasta tarkastellen erityisesti miten erilaiset ihmisryhmät huomioidaan kuulemisissa ja miten vaikuttamismahdollisuuksia sallitaan. Muista tieteellisestä lähtökohdista huomio voi kiinnittyä muihin seikkoihin. Tarkistuslistaan tämän tutkimuksen perusteella voisi sisällyttää esimerkiksi seuraavia kysymyksiä.

1. Kuullaanko niitä kehen/mihin esityksellä on vaikutuksia?
2. Kuullaanko niitä kehen/mihin välillisiä vaikutuksia?
 - onko esityksellä sukupuoli/ympäristö/taloudellisia/yhteiskunnallisia/yms vaikutuksia?
3. Tuleeko asiantuntijoina kuulla erityisryhmiä:
 - etnisiä/ uskonnollisia /seksuaalivähemmistöjä
 - nuoria/vanhuksia
 - nais- / miesjärjestöjä
 - vammaisia
 - alueellisia toimijoita
 - ympäristön edustajia
4. Onko asiantuntijajoukko tasapainoinen:
 - intressitahojen suhteen
 - sukupuolijakaumaltaan
5. Voidaanko tieteen edustajia hyödyntää laajemmin?
6. Onko listalla asiantuntijoita pelkästä tottumuksesta?

Mikäli valiokunnan on vaikeata löytää itselleen sopivia kuultavia, työtä helpottaisi, jos intressitahot voisivat oma-aloitteisesti kertoa halustaan tulla kuulluksi. Tällä hetkellä ulkopuolisten on vaikea seurata, missä vaiheessa kunkin asian käsittely menee ja mitä valiokuntiin on tulossa käsittelyyn, jolleivat ole jo valmistelussa mukana. Tämä hankaloittaa ulkopuolisten intressiryhmien vaikuttamistyötä, ja kaventaa valmistelun avoimuutta. Intressitahoille olisi hyvä antaa mahdollisuus ilmoittaa halukkuudestaan toimia asiantuntijana. Nykyaikana sähköiset tiedotuskanavat ovat tehokkaimpia viestittämään mitä valiokunnassa tapahtuu.

Eduskunnan internet-sivut kaipaavat ylipäätänsäkin päivitystä. Jatkossa voitaisiin pohtia, onko mahdollista, että asiantuntijoiden seuraamista nettisivuilla helpotettaisiin. Mikäli eduskunnan sivustoille ei ole tulossa pian päivitystä, valtionhallinnon juuri uudistettua osallistumisympäristöä (otakantaa.fi) voitaisiin hyödyntää tiedottamisessa. Holli ja Saari (2009) ehdottivat tutkimuksessaan, että intressitahoille voitaisiin sähköpostilistan avulla tiedottaa tulevista kuulemisista. Sähköpostin sijaan voitaisiin käyttää myös facebook-sivustoa, jolloin valiokunnan käsittelyyn tulevia asioita voisi seurata kuka tahansa. Vaihtoehtoja ja keinoja löytyy, jos tavoitteeksi halutaan asettaa suurempi avoimuus.

13. TUTKIMUSTULOSTEN MERKITYS

Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata valiokuntien toimintaa ja erityisesti asiantuntijamenettelyä. Aiempaa, etupäässä Hollin ja Saaren (2009), alan tutkimusta syvennettiin tuomalla uutta näkökulmaa erityisesti asiantuntijoiden käyttämän vallan luonteen ja valiokunnissa muodostuvan politiikkaverkoston analysoinnin avulla. Asiantuntijoiden vaikutusvaltaa lähestyttiin kahden näkökulman kautta. Ensinnäkin oletettiin, että jo asiantuntijaksi pääseminen voi edesauttaa vaikutustyötä. Siksi tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita, miten asiantuntijoiden valintaa perusteltiin ja erityisesti miten tiettyjä ryhmiä huomioitiin asiantuntijoina. Tutkimustulosten mukaan valiokunnissa käytetään usein tiettyjä samoja tahoja toistuvasti, mikä todentaa myös Hollin ja Saaren (2009) tutkimuksen lopputulosta. Monet haastateltavat viittasivat peruslistaan tai -kaavaan, jota kuulemisessa lähtökohtaisesti noudatettiin. Erityisen tärkeää oli myös, että asiantuntija pystyi tuomaan valiokunnalle jotakin konkreettista apua. Tätä edesauttoi selkeä ja ytimekäs esiintyminen, jolloin asiantuntijaa haluttiin kuulla yhä uudestaan.

Haastatelluilta kysyttiin myös tiettyjä ryhmiä koskevia kysymyksiä valiokuntaan valikoitumisesta. Se miten he valitsevat keskus- tai sen alajärjestön välillä koettiin välillä ongelmalliseksi, vaikkakin keskusjärjestöllä todettiin olevan laajempi edustus ja siten ehkä kaiken kattavampi näkökulma. Suuren painoarvon tuntuivat saavan työmarkkinaosapuolet, joiden rooli korostui erityisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa. Tieteen edustajissa korostuivat erityisesti oikeustieteilijät, kun taas vähemmistöistä maahanmuuttajia kuultiin todella harvoin. Tämän ryhmän kohdalla ongelmaksi koettiin ryhmän sisäinen kirjavuus ja järjestäytyneisyyden puute. Harvinaista oli myös sukupuolten tasa-arvon nouseminen keskusteluun valiokunnan työskentelyssä. Asiantuntijan sukupuoleen ei haluttu kiinnittää huomiota, sillä tärkeämmäksi koettiin erityisosaaminen ja pätevyys. Toisaalta esimerkiksi nais- ja miestutkimuksen edustajia esitettiin kuultavan vain vähän, koska suoraan tasa-arvoa koskevia esityksiä on yleensä vähän esityslistalla. Valiokuntalaiset eivät kuitenkaan juuri tunnista neet, että kuultavista puuttuisi ketään, vaikka samaan aikaan monet nostivat esille kuinka samat tahot toistuvat asiantuntijakuulemisissa. Kuulemisten sanottiin olevan monipuolisia, vaikkakin usein samoja tahoja toistavia.

Valiokunnan käyttämien asiantuntijoiden avulla voitiin hahmottaa, minkälainen verkosto valiokunnassa toimii. Verkostojen ääripäinä voivat olla asiaverkosto ja politiikkayhteisö, joista ensimmäinen muistuttaa pluralismia ja jälkimmäinen korporatismia. Vaikka todellisuus on usein jossain näiden verkostojen välillä, haastattelussa nousseista seikoista osa korosti korporatismia. Valiokunnissa kuultiin usein samoja tahoja, jotka eivät juuri kilpaile keskenään. Lisäksi valiokunnan toiminta on suljettua ja siten kuultavaksi pääseminen edellyttää tietynlaisen kynnyksen ylittämistä. Verkosto myös käy valiokunnassa neuvotteluita virallisessa viitekehyksessä, vapaan vuorovaikutuksen sijaan.

Toisena tutkimuskysymyksenä valiokunnassa toimivilta kysyttiin heidän arviotaan asiantuntijoiden vaikuttavuudesta. Vaikuttaviksi kuvailtiin sellaisia tahoja, jotka pystyivät näyttämään esityksestä selkeän puutteen ja jopa sen korjausehdotuksen. Kun konkreettista tietoa arvostettiin, puhtaasti ”mielipiteille” ei aina annettu niinkään arvoa. Tämä saattaa heijastua esimerkiksi kansalaisjärjestöjen roolin pienentymisenä ja oikeustieteilijöiden aseman korostumisena. Heidän saatettiin nähdä tuovan puolueetonta tietoa ja kattavampaa näkökulmaa tarkasteluun. Myös sukupuoleen tai seksuaalisuuteen liittyvien järjestöjen kuuleminen saattoi haastatteluiden mukaan aiheuttaa nenän nyrpistämistä. Ylipäättänsä haastatellut vakuuttivat asiantuntijalla olevan todella mahdollisuuksia vaikuttaa ja mahdollistaa esityksen muuttaminen. Tämä onnistui parhaiten vakuuttamalla valiokuntalaiset tiedoilla ja taidoilla.

Epäsuoraa asiantuntijoiden vaikuttavuutta selvitetiin kysymällä heiltä miten valiokunnassa käyttäytyään asiantuntijakuulemisten aikana. Osa kansanedustajista tuntui haastatteluiden mukaan keskittyvän kaikkeen muuhun kuin varsinaiseen kuulemiseen. Kuitenkin ne kansanedustajat, jotka ovat tarkkoina asiantuntijakuulemisten aikana, ovat valiokunnalle tärkeitä, sillä he voivat paremmin osallistua luonnosvaiheessa valiokunnan mietinnön laatimiseen. Tämä osoittaa, että asiantuntijoiden kuulemisella on vaikutusta kansanedustajan työskentelyyn. Vaikuttamiseen usein tarvitaan sekoitus suostuttelevaa valtaa ja hyvää ilmaisukykyä sekä asiantuntemukseen perustuvaa auktoriteettivaltaa ja tietojen hallitsemista. Asiantuntemukseen perustuva auktoriteettivalta saattaa tosin hämätä siinä, että se esittää omat tietonsa objektiivisena totuutena, vaikka totuuksia voi olla useita.

Tutkimus on tehty kolmessa profiililtaan hyvin erilaisessa valiokunnassa. Valiokunnat poikkeavat toisistaan monessa seikassa, kuten toimialtaan ja arvostukseltaan. Samoin valiokuntien jäsenissä on pyritty valitsemaan mahdollisimman heterogeeninen joukko ihmisiä eri valiokuntakokemuksella ja eri puolueista. Lisäksi, vaikka haastatellut kansanedustajat vastasivat pitäen mielessä erityisesti haastattelua koskevan valiokunnan, he myös istuivat muissa valiokunnissa. Siten haastattelujen tuloksien voidaan olettaa antavan suhteellisen hyvän kuvan eduskunnan toiminnasta. Tutkimustuloksia voidaan pitää luotettavina, sillä otannassa oli kattavasti eri puolueiden edustajia. Tosin valiokunnat poikkeavat kaikki toisistaan jonkin verran, sillä jokaisen alalla on erilaisia toimijoita. Eri asiat voivat olla leimallisia eri valiokunnille, kuten esimerkiksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa korostuvat työmarkkinajärjestöt.

Valmis haastatteluaineisto toimi myös hyvin tutkimuksessa. Se säästi aikaa ja mahdollisti kattavan otannan, sillä yhden opiskelijan resursseilla tuskin olisin saanut näin suurta aineistoa. Toisaalta mikäli olisin itse saanut tehdä haastattelut, olisin pystynyt muokkaamaan kysymyksiä tarkemmin ja keskittymään haastatteluissa vain tähän yhteen aiheeseen. Haasteeksi jäi sovittaa yhteen omat tavoitteeni tutkimukselta ja valmis aineisto sekä löytää sopiva teoria.

Vaikka tuloksia ei voida yksiselitteisesti yleistää kaikkiin valiokuntiin niiden vaihtelevien piirteiden takia, tutkimuksen tulokset ovat apuväline eduskunnan toiminnan tarkkailussa. Vähän tutkitut valiokunnat toimivat omassa hiljaisuudessaan, vaikka niiden tehtävä on eduskunnassa keskeinen. Tutkimus tuo julki valiokunnan kirjoittamattomia sääntöjä, ja se voi toimia herättelijänä ravistelemaan vanhoja käytäntöjä, jotka välillä tuntuvat toistuvan pelkästä tottumuksesta. Ei ole yhdentekevää mitä valiokunnissa tapahtuu, ja myös valiokuntien pitää pystyä tarkkailemaan omaa

toimintaansa aika ajoin kriittisesti. Tutkimustuloksia voidaankin jatkossa hyödyntää siinä, miten asiantuntijakuulemisia suunnitellaan. Toisaalta tutkimus tarjoaa myös intressitahoille ja asiantuntijaksi haluaville vinkin: ole itse aktiivinen, jotta pääset valiokuntaan. Ja kun valiokuntaan saa kutsun, ensiesiintyminen on hyvin ratkaiseva. On oltava heti asian ytimessä, lyhyesti ja luontevasti.

Koska tavoitteena oli selvittää nimenomaan miten ja miksi valiokunnissa toimitaan, kansanedustajien haastattelut sopivat tarkoitukseen. Vaihtoehtoina oli selvittää vaikutusvaltaa tarkastelemalla valmiita mietintöjä ja lausuntoja ja niiden yhteneväisyyttä asiantuntijoiden kirjallisiin lausuntoihin. Tämäkin tapa olisi ollut mielenkiintoinen, mutta se jättää paljon myös arvailun varaa siitä onko juuri asiantuntijan lausunto muokannut mietintöä ja jos on niin, miksi. Lausuntojen vertaileminen ei mahdollista menetelmän kuvaamista. Toisena vaihtoehtona olisi ollut tutkia yhden asian käsittelyä alusta loppuun, mutta menetelmä olisi jättänyt kapean kuvan koko eduskunnan toiminnasta rajaten sen vain yhteen aiheeseen.

Yhtenä jatkotutkimuksen mahdollisuutena on myös asiantuntijakonsultaatioiden yksityiskohtainen tilastollinen erittely. Tällöin tarkasteluun voitaisiin ottaa yksittäinen ryhmä, jonka konsultaatioiden määrää voitaisiin seurata käsiteltävien asioiden mukaan ja esimerkiksi koko vaalikaudelta. Aiemmissa tutkimuksissa asiantuntijakonsultaatiot on niputettu suuriin luokkiin, jotka antavat yleiskuvaa jakaumista. Tarkastelun rajaaminen tiettyihin ryhmiin ja pidemmälle aikavälille voisi antaa mielenkiintoista tietoa esimerkiksi heikosti organisoituneiden ryhmien kuulemisista.

Tutkimusmenetelmä toimi hyvin, koska tavoitteena oli kartoittaa uutta tutkimusaluetta ja valiokunnan menetelmiä. Vaikka tutkimuksessa kansanedustajien voi olla vaikeaa arvioida omaa toimintaansa, toisaalta he ovat parhaita kertomaan ketä he kuuntelevat ja kenellä heihin on vaikutusvaltaa. Jatkotutkimuksessa haastatteluita voitaisiin syventää kapeampaan teemaan, kun peruskartoitus on jo tehty. Nyt haastattelut kattoivat laajasti erilaisia tilanteita ja asenteita valiokunnassa. Jatkotutkimuksessa voitaisiin keskittyä myös esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen edelleen hyvin vahvaan rooliin tai siihen, miten oikeustieteilijöiden voimakasta asemaa voitaisiin jakaa myös muille tieteen edustajille.

Lisäksi tutkimuksessa on haastateltu vain valiokunnassa työskenteleviä. Osa vastauksista riippuu täysin haastateltavan kyvystä arvioida kriittisesti itseään ja muita valiokunnassa työskenteleviä. Tämä voi olla vaikea tehtävä, jossa haastateltavat saattavat kaunistella vastauksissa omaa

toimintaansa. Mielenkiintoista olisi selvittää, miltä menettely varsinaisten asiantuntijoiden silmissä näyttää.

Lisäksi joissain vastauksissa väläyteltiin, että todennäköisemmin vähemmistöjä tai järjestöjä kuullaan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Olisikin mielenkiintoista selvittää poikkeako tämän valiokunnan toiminta muista ja millaisia vaikutuksia mahdollisesti eri menettelytavoilla on. Jännittävän jatkotutkimuksen saisi, myös jos valiokunnan kanssa voitaisiin testata erilaisia toimenpiteitä avoimuuden ja monipuolisuuden lisäämiseksi. Saako asian käsittely uusia piirteitä, mikäli yhteiskuntatieteilijöitä kutsutaan oikeustieteilijöiden lisäksi tai sijaan? Saadaanko sukupuolen valtavirtaistamisella valiokunnalle uusia työkaluja esityksen käsittelyyn? Voitaisiko tiedotusta lisätä ulospäin mahdollisille intressiryhmille?

14. LOPUKSI

Tässä tutkimuksessa on kuvattu valiokunnan toimintaa ja sen sisällä tapahtuvaa vallankäyttöä erityisesti asiantuntijakuulemisten näkökulmasta. Valiokunta on vaikutusyritysten kohteena silloin, kun asiantuntijat yrittävät vaikuttaa sen jäseniin, mutta vuorostaan myös asiantuntijat ovat vallanalaisia, kun valiokunta valikoi haluamansa kuultavat. Valiokunta ja sen asiantuntijat ovat usein riippuvaisia toisistaan. Se miten kuulemismenettely toteutetaan, on tärkeää päätösten laadun ja hyväksyttävyyden kannalta. Asiantuntijoita tarvitaan jo tiedon ja etunäkökulmien saamiseksi, jolloin kansanedustajat saattavat nojata vahvasti kuulemisiin. Laaja kuuleminen mahdollistaa asian tarkastelun erilaiset mielipiteet huomioon ottaen, ja samalla yhteys päättäjien ja yhteiskunnan välillä pysyy yllä. Mikäli kuulemiset ovat kattavia, tämä voi tehdä päätöksistä hyväksyttävämpiä. Kuulemismenettely on osa demokraattisia käytänteitä, sillä se vahvistaa julkista keskustelua yhteisistä asioista. Menettelyssä onkin tärkeää läpinäkyvyys ja tasavertaisuus, jottei kuuleminen käänny itseään vastaan. Tutkimuksen perusteella valiokunnissa tahdotaan pyrkiä reiluun ja oikeudenmukaiseen toimintaan, vaikkakin asiantuntijavalinnoissa on kasaantumista. Jotta päätöksenteon laatu voitaisiin varmistaa, valiokunnissa tulisi jatkossa kiinnittää yhä enemmän huomioita valitsemismenettelyyn ja siihen, että tasavertaisuus toteutuu myös käytännössä. Oleellista on, että menettely lisää demokratiaa eikä kavenna sitä.

LÄHTEET

Primääriaineisto

Haastatteluaineiston on Anne Maria Hollin ja Milja Saaren keräämä vuosina 2008–2009. Haastattelut ovat luottamuksellisia ja haastatelluille on luvattu, että heitä käsitellään anonymisoiden, eivätkä heidän nimensä näy missään.

Valtiovarainvaliokunta - VaV

kansanedustajat

valiokuntaneuvos

Lakivaliokunta - LaV

kansanedustajat

valiokuntaneuvos

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta - TyV

kansanedustajat

valiokuntaneuvos

Kirjallisuus

Ahtonen, Riitta – Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen (2011), *Eduskunnan valiokuntien näkemys laivalmistelutyön laadusta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Alasuutari, Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Anckar, Dag (1972), *Några anteckningar kringriksdagsutskottets åldersstruktur*. Meddelanden från Institutet för samhällsforskning, upprätthållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. B:20 Turku.

Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962), "Two faces of power", *American Political Science Review*, 56: 947-952.

Berndtson; Erkki (2008), *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. 11. Painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Bouwen, Pieter (2002), "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access". *Journal of European Public Policy* 9:3, 365–390.

- Burstein, Paul & C. Elizabeth Hirsh (2007), "Interest Organizations, Information, and Policy Innovation in the U.S. Congress". *Sociological Forum*, 22: 2, 174–199.
- Dahl, Robert A. (1971), *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Helsinki: Tammi.
- Eduskunnan työjärjestys (2000). Helsinki: Eduskunta.
- Eduskunta (2010), Eduskunnan verkkosivut. www.eduskunta.fi. Luettu 29.11.2010.
- Eriksson, Marja (2010), Pelolla johtaminen: Johtajuuden karikkoja asiantuntijaorganisaatiossa. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 191–209.
- Ervasti, Kaijus – Jyrki Tala – Elina Castrén (2000), *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*, Helsinki: Oikeuspolitiinen tutkimuslaitos.
- European parliament, Directorate-General for Research (2003), *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*. Working paper AFCE 104 EN.
- Fischer, Frank (2003), "Beyond empiricism. Policy analysis and deliberative practice". Teoksessa Hajer Maarten & Hendrik Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 209–227.
- Flyvbjerg, Bent (1998), *Rationality and Power: democracy in practice*. Käännös Steven Sampson. Chigago: Chigago University Press.
- French, John R.P. Jr. & Bertram Raven (2001), "The bases of social power". Teoksessa Asherman, Ira G. & Sandra Vance Asherman, *The Negotiation Sourcebook*. 2. Painos. Alkuperäisjulkaisu vuonna 1959. Amherst: HRD Press, 61–74.
- Forsten, Timo (2005), *Valiokuntapalapeli eduskunnassa. Valiokuntajäsenyydet 1945–2002*. Turku: Turun yliopisto. sarja C 223.
- French, John R.P. Jr. & Bertram Raven (2001), "The bases of social power". Teoksessa Asherman, Ira G. & Sandra Vance Asherman, *The Negotiation Sourcebook*. 2. Painos. Artikkelin on ensimmäisen kerran julkaistu vuonna 1959. Amherst: HRD Press, 61–74.
- Grant, Wyn (2003), "Interest groups". Teoksessa Axtmann, Roland (toim.) *Understanding democratic politics*. Lontoo: SAGE Publications, 154–163.
- Helander, Voitto (1976), *Kamari vai kirjaamo. Eduskunnan suuri valiokunta Suomen lainsäädäntöjärjestelmän asema vuosina 1907-1971*. Valtio-opillisia tutkimuksia N:o 32. Turku: Turun yliopisto.
- Helander, Voitto & Kyösti Pekonen (2007), "Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos". Teoksessa Helander, Voitto - Kyösti Pekonen - Jouni Vainio – Tapani Kunttu, *Valiokunnan lähikuvissa. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Helsinki: Edita, 9–138.
- Hirsjärvi Sirkka & Helena Hurme (2001), *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.

- Hirsjärvi Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2008), *Tutki ja kirjoita*. 13.–14., osin uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holli, Anne Maria (2010), ”Läsnäolosta vaikutuksiin? Tutkimus sukupuolen vaikutuksesta eduskunnan valiokuntien asiantuntijavalintoihin”. *Politiikka*, 52:3, 172–194.
- Holli, Anne Maria & Milja Saari (2009), *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. TANE-julkaisuja 11/2009. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Hix, Simon. (1999), *The political system of the European Union*. New York: St. Martin’s Press, inc.
- Hyvärinen, Matti (2003), ”Valta”. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius, *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 63–116.
- Karr, Karolina (2006), *Democracy and Lobbying in the European Union*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Kassim, Hussein (1992), ”Policy networks, networks and European Union policy making: A skeptical view.” *West European Politics* 17:4, 15–27.
- Kivivuori, Antti (1993), ”Lainvalmistelu ja demokratia”. Teoksessa Lämsineva, Pekka & Veli-Pekka Viljanen, *Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933- 9/3 - 1993*. A. Juhlajulkaisu N:o 5. Turku: Turun yliopisto, 53–60.
- Lapintie Kimmo (2010), ”Voittaako valta järjen? Tieto ja valta kaupunkikehityksessä”. Teoksessa Pietikäinen Petteri, *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 99–123.
- Leyden, Kevin M. (1995), “Interest Group Resources and Testimony at Congressional Hearings”. *Legislative Studies Quarterly*, 20: 3, 431-439.
- Lindblom, Charles (1959), The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19:2, 1959, 78-88.
- Lindroos, Kia (2008), ”Michael Foucault. Ajattelun rajat”. Teoksessa Lindroos, Kia & Suvi Soininen, *Politiikan nykyteoreetikoja*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 186–208.
- Lowi, Theodore (1969), *The end of liberalism. Ideology, policy, and the crisis of public authority*. New York: Norton.
- Lukes, S. (1974), *Power: A radical View*. London: Macmillan
- Mannermaa, Mika (2006), *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä*. Helsinki: tulevaisuusvaliokunta.
- Marsh, David & R.A.W. Rhodes (1992a), “Policy Networks in British Politics: A critique of Existing Approaches”. Teoksessa Marsh, David & R.A.W. Rhodes (toim.), *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, 1-26.

Marsh, David & R.A.W. Rhodes (1992b), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research* 21, 181–205.

Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (1999), "Mitä on verkostanalyysi?". Teoksessa Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (toim.), *Verkostoyhteiskunta. Käytännönjohdatus verkostanalyysiin*. Tampere: Gaudeamus, 7–31.

Mattila, Mikko (1999), "Verkostojen muotoutuminen ja merkitys – sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekoverkoston analyysi". Teoksessa Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (toim.), *Verkostoyhteiskunta. Käytännönjohdatus verkostanalyysiin*. Tampere: Gaudeamus, 107–126.

McClelland, Charles A., Power and influence. Teoksessa Champlin, John R. (toim.), *Paradigms of political power*. New York: Atherton Press, 35–68.

Mykkänen, Juri (2010), "Keskusteleva edustaminen ja luottamus eduskunnassa", *Politiikka* 52:3, 219–233.

Niemivuo, Matti (2002), *Kansallinen lainvalmistelu*. Jyväskylä: Kauppakaari/ Talentum Media Oy.

Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.

Nousiainen, Jaakko (1998), *Suomen poliittinen järjestelmä*. 10. Painos. Juva: WSOY.

OECD (2011), *Better regulation in Europe. Finland*. Pariisi: Organisation of Economic Co-operation and Development.

Pakarinen, Auri (2011), *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Paloheimo, Heikki & Matti Wiberg (1997), *Politiikan perusteet*. 1. Painos. Porvoo: WSOY.

Pekonen, Kyösti (1972), "Eduskunnan valiokuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat." *Politiikka* 14:2: 99–118.

Pekonen, Kyösti (2011), *Puhe eduskunnassa*. Vastapaino: Tampere.

Peterson, John (1995), "Policy networks and European union policy making: a reply to Kassim", *West European Politics* 18:2, 389–407.

Pietikäinen, Petteri (2010), Johdanto: epäilyttävä, houkutteleva valta. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 7–20.

Puusa, Anu & Pauli Juuti (2011), "Tieteenfilosofisista kysymyksestä laadullisen tutkimuksen näkökulmasta". Teoksessa Puusa, Anu & Pauli Juuti (toim.), *Menetelmäviidakon raivajat. Perusteista laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*. Vantaa: JTO-palvelut Oy, 11–28.

Raha-automaattiyhdistys (2011), *Avustusstrategia 2012-2015*. <https://www.ray.fi/ray/ajankohtaista/arkisto/avustusstrategia-2012-2015-hyvinvointia-vahvistavalle-ja-ongelmia-ehkaisevalle-jarjestotoiminnalle-o>. Luettu 2.10.2011.

- Reunanen, Jyrki (2000), *Tieto, tahto ja valta. Tahdon muodostuksen menetelmä*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Rinne, Jenni (2010), "Edustuksellisuus ja deliberaatio eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä", *Politiikka* 52:3: 195–2005.
- Saikkonen, Pasi (2007), *Politiikka monikulttuurisessa yhteiskunnassa*. Helsinki: WSOY oppimateriaalit Oy.
- Schmitter, Philippe C (1981), "Still the Century of Corporatism?". Teoksessa Schmitter, Philippe C & Gerhard Lehmbruch (toim.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Contemporary Political Sociology. Volume 1. 2. Painos. Lontoo: SAGE Publications.
- Setälä, Maija (2003), *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sharma, Leena & Tuomo Lappalainen (2010), "Erittäin salainen", *Suomen Kuvalehti* 41: 31–34.
- Sipponen, Kauko (2000), *Kansalainen – isäntä tai renki*. Helsinki: WSOY.
- Strak, Laura – Marja Kokko – Eerika Koskinen-Koivisto- Heli Niskanen- Pari Saarimäki – Saara Tuomaala – Arja Turunen (2010), *Kätkeytynyt valta: sukupuolihistoriat ja valtatutkimus*. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 79-98.
- Tala, Jyrki (2005), *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Tuomi Jouni & Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6., uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Petri Uusikylä (1999), "Hyvinvointilainsäädännön verkostot – Sidosryhmäorganisaatio sosiaali- ja terveyslainsäädännön taustalla vuosina 1968-1995.". Teoksessa Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (toim.), *Verkostoyhteiskunta. Käytännönjohdatus verkostoanalyysiin*. Tampere: Gaudeamus, 82–106.
- Vainio, Jouni (2007), ""Varsinainen työhän tehdään eduskunnassa"". Teoksessa Helander, Voitto - Kyösti Pekonen - Jouni Vainio – Tapani Kunttu, *Valiokunnan lähikuvissa. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Helsinki: Edita, 9–138.
- Valiokuntaopas (2008). Helsinki: Eduskunta.
- Valtionvarainministeriö (2010). Verkkosivut Valtiontalousarvioesitykset. <http://budjetti.vm.fi/indox/tae/index.html>. Luettu 29.11.2010.
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*. Guenther, Roth & Claus Wittich toimittamana. California: University of California Press.
- Wiberg, Matti (2003), "Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana", *Lakimies* 6: 967–991.
- Wrong, Dennis H. (1979), *Power. Its Forms, Bases and Uses*. Oxford: Basil Blackwell.

LIITE 1.

Haastattelukysymykset: kohta asiantuntijat

1. Miten asiantuntijat valitaan? Kuka esittää asiantuntijoita, kuka ei, ja millä perustein?
2. Esitetäänkö henkilöä vai intressiryhmää? Vaaditaanko koskaan naista tai esimerkiksi vähemmistöryhmien (järjestöjen) edustajaa asiantuntijaksi? Liittyykö tähän jotain ongelmia ja jos niin mitä?
3. Millaiseksi arvioitte valiokuntanne käyttämien asiantuntijoiden sukupuolijakauman? Mitkä tekijät selittävät sitä?
4. Miten arvioitte valiokuntanne käyttämien asiantuntijoiden monipuolisuutta yleensä?
 - a. Yksi- vai monipuolinen?
 - b. Ovatko yleensä samoja henkilöitä, kuinka paljon uusia ihmisiä, mitkä kokemukset näistä?
 - c. Puuttuuko mielestänne asiantuntijoista joitain tahoja, ryhmiä tms.?
5. Mitkä ovat asiantuntijakuulemista ohjaavat periaatteet? Pyritäänkö esim. täydentämään aiemman valmistelun jättämiä aukkoja, onko koordinaatiota aiemman valmisteluprosessin kanssa?
6. Henkilöasiantuntijat: keitä valitaan, mistä, millä perustein? Käytetäänkö naistutkimuksen tai kriittisen miestutkimuksen asiantuntijoita ja jos niin, missä asioissa?
7. Miten arvioitte asiantuntijoiden vaikuttavuutta – yleensä ja eri intressitahoittain? Onko eroja asiantuntijoiden tai tahojen painoarvossa ja jos niin, millä perustein? Onko tässä havaittavissa muutoksia (esim. ministeröt, ay-liike, kansalaisjärjestöt?) ja mihin suuntaan?
8. Miten valiokuntatyöskentelyssä suhtaudutaan asiantuntijoihin – yleensä ja eri intressiryhmien kohdalla?
 - ollaanko paikalla – milloin ei...
 - kuunnellaanko vain kohteliaasti, otetaanko tosissaan
 - esitetäänkö kysymyksiä, keskustellaanko, onko keskustelu asiallista ja asiantuntevaa
31. Miten asiantuntijoiden näkemykset vaikuttavat valiokunnan kantaan – onko eroja asiantuntijoiden/tahojen suhteen? Nais- ja miespuolisten asiantuntijoiden välillä?